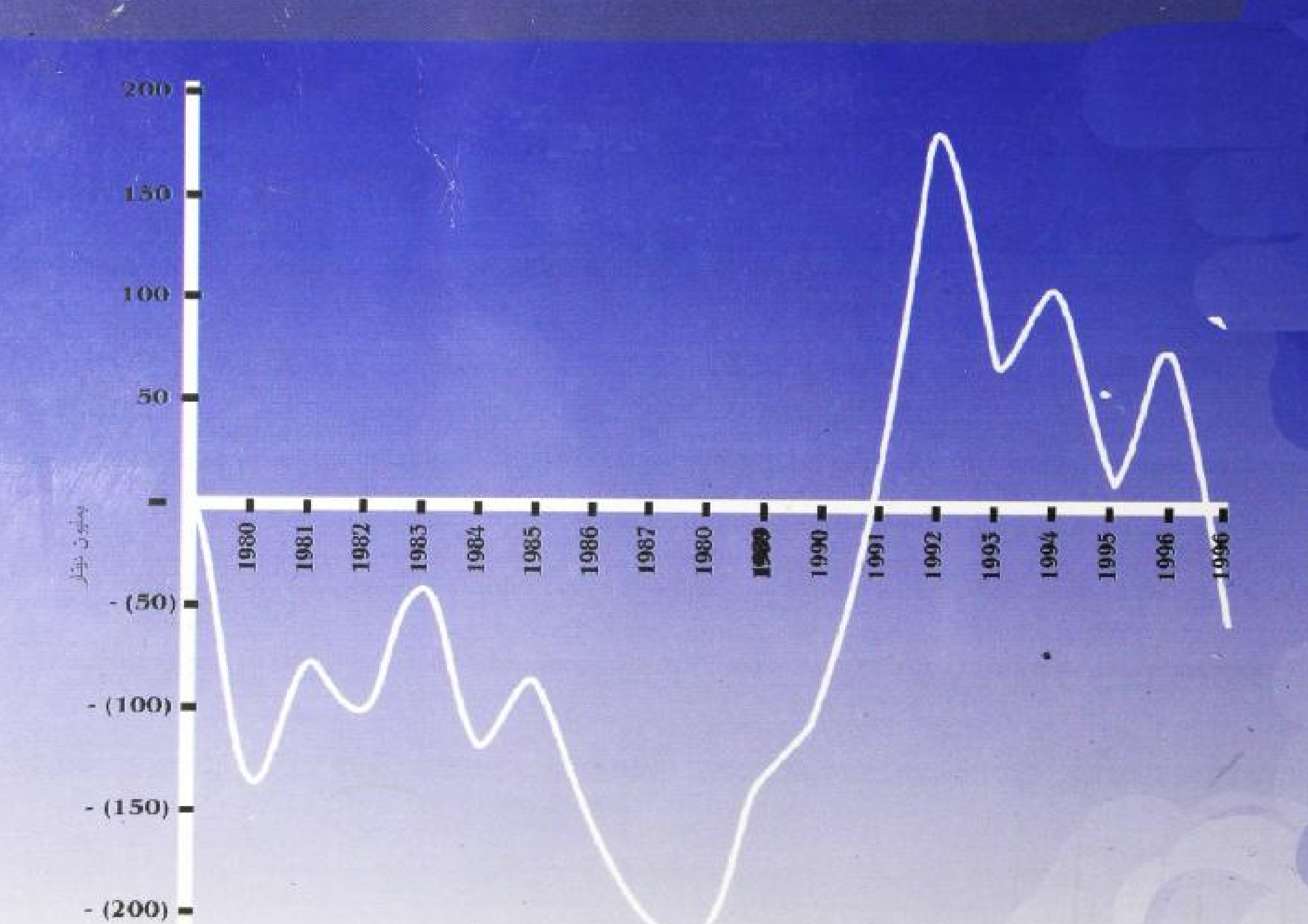
المالية العامة

تأليف

[redacted]



المالية العامة

الدكتور علي محمد خليل
قسم العلوم المالية والمصرفية
جامعة عمان

الأستاذ الدكتور سليمان أحمد اللوزي
عميد كلية الاقتصاد والعلوم الادارية
جامعة عمان

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(١٩٩٩/١١/١٩٩٩٠)

رقـــم التصنيـــف ٣٣٦

المؤلف ومن هو في حكمه : سليمان أحمد اللوزي، علي خليل

عنـــوان الكتـــاب : المالية العامة

الموضـــوع الرئيســـي : ١- العلوم الاجتماعية

٢- المالية العامـــة

بيـــانـــات النشـــر : عمان: دار زهران للنشر والتوزيع

* تم اعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

أ

المحتويات

تمهيد

ان علم المالية هو فرع من فروع علم الاقتصاد. وان فهم مكانتـه وتطـوره ومدى تأثيره في حياة المجتمعات يتوقف على معرفتنا لظهور وتطور علم الاقتصاد كفرع من فروع المعرفة القابلة للدراسة والبحث. ففي سنة 1776 قـام آدم سـمث بنشر كتابه ثروة الامم" الذي يعتبر اللبنة الاولى في أسس علم الاقتصاد . ومن ثم توالت الكتابات بعد سمث وتبلورت أفكار مدرسة تقليدية عرفت فيما بعد بالمدرسـة الكلاسيكية وقد كان للدولة دور محدود في الحياة الاقتصاديـة وفقـا للمعتقـدات الكلاسيكية. إذ تحددت وظائف الدولة بالمحافظة على الامن الداخلي وحماية البـلاد من الاعتداءات الخارجية وتحقيق العدالة فقط. وهكذا نرى ان لا دور للدولـة فـي التدخل في النشاط الاقتصادي. ويعتقد المؤيدون للمذهب الكلاسيكي بأن العـرض الكلي يخلق الطلب الكلي عليه (قانون ساي في الاسواق) . وعليه سيكون العـرض الكلي مساويا للطلب الكلي. أي أن الاقتصاد في حالة توازن. كما أنهم يعتقدون بأن توازن الاقتصاد هذا هو دائما عند مستوى التشغيل الكامل . وهذا يعني عدم وجـود مشكلة بطالة وطبقا لهذا الاعتقاد التزمت الدولة بدور الحياد وظلت بعيـدة عـن التدخل في النشاط الاقتصادي

وقد ترتب على هذا الدور المحايد للدولة، محدوديـة ماليـة الدولـة التـي انحصرت في تحصيل الايرادات للانفاق على الدفاع والامن الداخلي والعدالة فقـط، ومراعاة عدم الاسراف في الانفاق العام من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله النـاس بسبب دفع الضرائب. مع مراعاة ضرورة ان تكون الموازنة العامـة فـي حالـة توازن، فلا فائض ولا عجز في الايرادات العامة. وهكذا نـرى أن ماليـة الدولـة

الحارسة محصورة في نطاق ضيق. وقد ترتب على ضيق نطاق مالية الدولة ضيق نطاق علم المالية العامة كفرع من فروع علم الاقتصاد وظل بعيدا عن الازدهار.

إلا أن الازمة الاقتصادية الكبرى التي عرفت بالكساد العظيم الذي اجتاح المجتمعات الرأسمالية خلال الفترة 1929-1933 قد اثبت عدم صحة قواعد الفكر الكلاسيكي. حيث أن قانون ساي في الاسواق لم يثبت صحته لوجود آلاف السلع مكدسة على الرفوف. كما أن وجود الملايين من العمال العاطلين عن العمل اثبت عدم صحة ادعاء الكلاسيك بأن الاقتصاد يعمل دائما عند مستوى الاستخدام الكامل.

فالأزمة الاقتصادية اذن وضعت الفكر الاقتصادي الكلاسيكي امام اختبارا صعبا لم يستطع اجتيازه. وهذا قد دفع كينز في سنة 1936 إلى طرح أفكار ومبادئ اقتصادية جديدة في كتابه "النظرية العامة ". حيث بين بأن الطلب الكلي يمكن ان يتساوى مع العرض الكلي ولكن ليس من الضروري ان يكون دائما عند مستوى الاستخدام الكامل كما ادعى الكلاسيك . وبذلك بين كينز ان توازن العرض والطلب الكلي يمكن ان يحصل دون مستوى الاستخدام الكامل وحدوث بطاله او فوق مستوى الاستخدام وحدوث تضخم. وقد اشار كينز إلى ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في حالات الركود مثلا. حيث أن الاتفاق الخاص على الاستهلاك والاستثمار (الطلب الكلي) أقل من العرض الكلي ، وان الهدف من التدخل هو زيادة الطلب الكلي للوصول بالاقتصاد إلى مستوى الاستخدام الكامل. وهذا يعني خروج الدولة عن دورها التقليدي المحايد. أي من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المؤثرة في النشاط الاقتصادي للمجتمع من خلال ولوج الدولة في مجالات كثيرة للنشاط وقيامها بتقديم الكثير من السلع والخدمات العامة

وقد ترتب على الدور الجديد للدولة اتساع نطاق المالية العامة من ايـــرادات ونفقات وموازنة . وظهور أهمية استخدام السياسة المالية في التأثير على النشـــاط الاقتصادي وتوازن الاقتصاد القومي. وعليه نرى أن نطاق علم المالية العامة قـــد اتسع هو الاخر ليشمل دراسة السياسة المالية وتـــأثير المتغـيرات الماليـــة علـــى الاقتصاد القومي كتخصيص الموارد والتوزيع والاســـتقرار والنمـــو الاقتصـــادي وتحقيق اقصى درجات الرفاهية في المجتمع. وبذلك نرى أن علم المالية العامة قـــد ازدهر وتزايدت أهميته.

وبعد الحرب العالمية الاولى ساد تطبيق الفكر الاشتراكي في بعض البلـــدان، والتي اصبح فيها للدولة دورا متعاظما في قيادة النشاط الاقتصادي. حيث أن النظام الاقتصادي الاشتراكي يقوم على اساس الملكية العامة لوسائل الانتاج، وبذلك اصبح القطاع العام الذي تتولى الدولة ادارته هو القطاع المسيطر في النشاط الاقتصـــادي. وقد أدى هذا الاتساع في القطاع العام إلى اتساع حجم المالية العامة فـــي الدولـــة الاشتراكية بشكل يفوق ما هو عليه الحال في أي من البلدان الرأسمالية. وهذا يعني أن علم المالية العامة أخذ يولي اهتمامه إلى الاقتصاد باكمله. مما ادى إلى تعزيـــز مكانته وتعاظم أهميته

أما في بلدان العالم الثالث فنجد أن المرحلة الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي وطبيعة الهيكل الاقتصادي، قد وضعت الدولة امام مسؤولية التعجيـــل فـــي عملية التنمية الاقتصادية بهدف اللحاق ببلدان العالم المتقدم. وهذا يعني اضافة مهام أخرى إلى نشاط الدولة. حيث ترتب على ذلك ضرورة قيام الدولة بانشـــاء البنـــى التحتية الضرورية للعملية التنموية التي تقودها الدولة. ومثال ذلك انشـــاء الســـدود

والخزانات وشبكات الري والبزل والطرق السريعة ومحطات توليد الطاقة الكهربائية وغيرها. إذ أن القطاع الخاص قد لا يدخل في مثل هذه النشاطات الاقتصادية . مما يؤدي إلى تعثر وتباطؤ عملية التنمية وعدم وصول الاقتصاد القومي إلى الاهداف المرسومة له بموجب الخطط في الوقت المحدد. وعليه لا بد من توسع القطاع العام. فمع توسع القطاع العام اتسع نطاق المالية العامة في الدولة النامية. وقد نجم عن هذا كذلك زيادة أهمية علم المالية العامة. مما سبق يمكن القول بأن اتساع نطاق علم المالية العامة وازدهاره ارتبط باتساع نطاق دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وأخيرا لا بد ان نشير إلى ان حركة الخصخصة او التخاصية التي تبلورت في مطلع الثمانينات وسادت معظم بلدان العالم المتقدم والنامي وحتى البلدان الاخذة بتطبيق الفكر الاشتراكي. وأن هذه الحركة تنادي بتقليص القطاع العام وتحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة. وهذا لا يعني اطلاقا عودة الدولة إلى الدولة الحارسة ولكنه يعني الاعتدال في التدخل في النشاط الاقتصادي لما فيه مصلحة المجتمع. فبالرغم من كل هذا ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قائما لصالح المستهلكين والمنتجين والمصدرين والمستوردين حتى في أكثر الدول الرأسمالية تمسكا بنظام السوق كالولايات المتحدة الأمريكية. وظلت السياسة المالية ضرورة لابد منها للتأثير على الاستقرار الاقتصادي والتخصيص والتوزيع وحل مشاكل البطالة والتضخم والوصول بالمجتمع إلى اعلى درجات الرفاهية. وعليه بقي علم المالية العامة يحتل مكانته المرموقة ودوره المؤثر في المجتمع

وقد تناولنا في هذا الكتاب دراسة المبادئ الاساسية في علم المالية العامة في ستة ابواب تضمن الابواب الخمسة الاولى منها الجانب النظري أما الباب السادس فقد تضمن على الجانب التطبيقي للنشاط المالي. ففي الباب الاول تم دراسة علم المالية العامة وتطوره وعلاقته بفروع المعرفة الاخرى، وفي الباب الثاني نقوم بدراسة الوظائف المالية، أما في الباب الثالث فتتم دراسة النفقات العامة وهيكلها ونموها بالاضافة إلى تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية، وفي الباب الرابع تتم دراسة الايرادات العامة الضريبية منها وغير الضريبية وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية. أما الباب الخامس فنتناول فيه دراسة الموازنة العامة والمبادئ التي يجب أخذها بنظر الاعتبار عن أعداد الموازنة ومراحل دورة حياة الموازنة العامة. هذا في جانب النظرية المالية، اما في الجانب التطبيقي فسندرس الموازنة في بلدان العالم الثالث مع حالة دراسية نتناول فيها المالية العامة في الاردن للفترة 1980 – 1997 وذلك في الباب السادس.

أما بالنسبة للمنهجية المتبعة في هذا الكتاب فهي منهجية موسجريف - موسجريف مع شي من الاختلاف ففي الوقت الذي نتفق معهما في الوظائف المالية نختلف معهما في الفصل بينهما. إذ أن موسجريف - موسجريف قد حددا الوظائف المالية بالتخصيص والتوزيع والاستقرار، وقد ضمنا هدف الاستقرار على الاستقرار والنمو. بينما نرى أن من الضروري فصل هدف النمو عن هدف الاستقرار. وبذلك تصبح أهداف المالية العامة هي التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

ومن خلال تجربتنا في تدريس مادة المالية العامة وجدنا أن تبسيط الافكـــــار وتسهيل مهمة استيعاب المادة العلمية يتم باستخدام الاشكال والرسوم البيانية . ولهذا جاء أسلوب التحليل في هذا الكتاب مؤكدا على استخدام العرض البياني والابتعـــــاد عن الاسلوب الوصفي ما أمكن ذلك .كما أن هذا الكتاب كتب بأسلوب يفترض بـــأن القارئ الكريم ملما بمبادئ الاقتصاد الكلي والجزئي. وننصح القارئ بالتأكيد علـــــى دراسة الباب الاول والثاني من أجل تسهيل استيعاب بقية الابواب

وأخيرا فإن هذا الكتاب لم يكن ليظهر بصورته هذه الا بجهود متميزة بذلـــها العاملين على طباعته في دار زهران للنشر، فلهم منا جزيل الشكر والتقدير.

المؤلفون

الباب الاول

مقدمة

يتضمن الباب الأول من هذا الكتاب على الفصل الاول، ويحتوي هذا الفصل على مقدمة تمهيدية في علم المالية العامة كعلم ظهر قديما وازدهر حديثا بعد تطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، ومن ثم بروز القطاع العام وتعاظمه والتفاعل القائم بينه وبين القطاع الخاص، وقد انتهى الفصل في ايضاح العلاقة الوثيقة القائمة بين علم المالية العامة والعلوم الاخرى

الفصل الأول

مقدمة عامة

مع ظهور الدولة وتطورها ظهر النشاط المالي وتطور بتطور دور الدولة، وكذلك ظهرت الحاجة إلى السلع العامة وتطورت. وقد ترتب على هذا تطور علم المالية العامة، العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة والاهداف التي يرمي النشاط المالي إلى تحقيقها

وعليه سنتناول في هذا الفصل المفهوم الضيق والمفهوم الواسع لعلم المالية العامة في المبحث الاول. أما في المبحث الثاني فسنناقش اختلاف طبيعة النشاط المالي الخاص عن النشاط المالي العام. وفي المبحث الثالث ستوجه اهتمامنا لدراسة التفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص. وبعد دراستنا لطبيعة السلعة العامة والسلعة الخاصة سنستخدم احد المعايير للتمييز بينهما في المبحث الرابع. وأخيرا وفي المبحث الخامس ستتم مناقشة العلاقة بين علم المالية العامة وبعض فروع المعرفة ذات العلاقة

المبحث الاول

علم المالية العامة

مفهوم علم المالية العامة

ان دراستنا لأي علم من العلوم اليوم تتطلب اعتماد تعريفـــا يحـــدد نطاقـــه واهدافه، وأن نطاق العلم وأهدافه قد تختلف باختلاف الفـــترة الزمنيـــة واختـــلاف الكتاب. وهنا لابد أن نشير إلى ان علم المالية العامة Public Finance قد اتسع نطاقـــه باتساع دور الدولة واختلفت اراء كتاب المالية العامة في تحديد اهدافه.

ان المالية العامة للدولة الحارسة اقتصرت على تحصيل الايـــرادات العامـــة للانفاق على الامن الداخلي والدفاع والعدالة. وهكذا اقتصر علم المالية العامة علـــى دراسة تحصيل الايرادات لتغطية النفقات المذكورة في موازنـــة متوازنـــة دون ان يكون هناك أي عجز او فائض. اذ نادى الكتاب في تلك الفترة بالاقتصاد وبالنفقـــات العامة وتجنب الاسراف والتبذير من جهة والعدالة في توزيع العبء الضريبي الذي يتحمله افراد المجتمع من جهة أخرى [1]. وفي هذا النطاق الضيق لدور الدولة يمكن تعريف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولـــة مـــن ايرادات ونفقات موازنة فقط

ومع اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية للمجتمع، اتســـع النشاط المالي للدولة وتعددت أهدافه. إذ لم تعد مالية الدولة مقتصرة علـــى جبايـــة

الايرادات العامة لتغطية النفقات العامة على وظائف الدولة التقليدية بل تعدتها إلى توسيع دائرة الانفاق العام واستخدام الايرادات والنفقات في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية Economic and Social Goals. وهكذا يمكن تعريف علم المالية العامة في ظل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بأنه العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من ايرادات ونفقات عامة وموازنة واستخدام السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ورفع مستوى الرفاهية في المجتمع (2) والمقصود بالايرادات والنفقات الموازنة العامة في ظل الدولة المتدخلة في هذا التعريف

أ. الايرادات العامة : وهي مبالغ تحصل عليها الدولة من الضرائب والرسوم والغرامات وايجارات اراضي وعقارات الدولة، والقروض الداخلية منها والخارجية، والمنح والاعلانات الدولية

ب. النفقات العامة: وهي مبالغ نقدية تقوم الدولة بانفاقها على هيئاتها العامة وعلى تقديم السلع والخدمات العامة في شتى ميادين الحياة الاقتصادية للمجتمع. هذا بالاضافة إلى تقديم الاعانات، كالانفاق على التعليم والخدمات الصحية واعانة بعض الشرائح الفقيرة في المجتمع، واعانات البطالة. وفضلا عن ذلك اعانات الانتاج ودعم التصدير واعانات تشجيع الاستثمارات واعانات دعم الاسعار لبعض السلع التموينية الاساسية وغير ذلك. وأخيرا الانفاق على استثمارات القطاع العام

ج. الموازنة العامة : وهي وثيقة مالية تجمع بين ايرادات الدولـــة ونفقاتها العامة. وهذه الوثيقة تعكس فلسفة النظام السياسي القائم واستخدام السياسة المالية Fiscal Policy فـــي معالجـــة مشـــاكل الاقتصاد القومي ورفع مستوى رفاهية المجتمع

أما الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترمي السياسة المالية إلى تحقيقـــها فهي

أ. التخصيص الأمثل للموارد الاقتصاديـــة (الأرض، رأس المـــال، والعمـــل، والتنظيم) وذلك من أجل انتاج السلع الخاصة والسلع العامة.

ب. التوزيع العادل للدخل القومي بين افراد المجتمع مـــن خـــلال الضريبـــة – الاعانة، وتحقيق التوازن الاجتماعي

ج. الاستقرار الاقتصادي والتقليل من آثار التقلبات في الناتج والدخل والانفـــاق وما يترتب عليها من تقلبات في مستويات البطالة والتضخم وتأثيرهـــا فـــي حياة ومستوى رفاهية المجتمع. أي الوصول بالاقتصاد القومي الى مســـتوى التشغيل او الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية

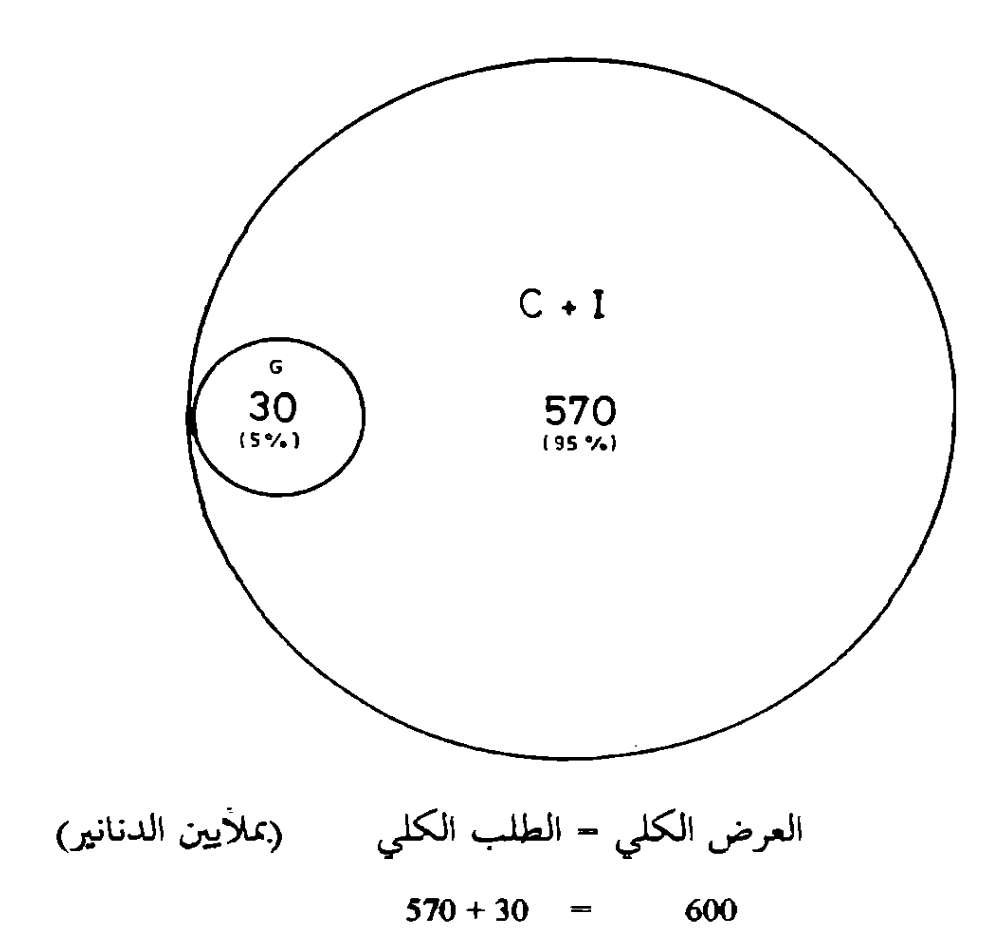
د. النمو الاقتصادي المتوازن والذي تهدف السياسة المالية الى تحقيقه من خلال التأثير على تنمية الموارد ومن خـــلال الانفـــاق علـــى احـــداث تغـــيرات تكنولوجية.

وأخيرا لا بد أن نشير الى أن هذا التعريف قد تناول النشاط المالي والسياسة المالية في الدولة المتدخلة سواءا كان نظامها رأسمالي أم إشتراكي. فالاختلاف الحاصل بين الدولة الرأسمالية والدولة الاشتراكية هو في الحجم النسبي الكبير للنشاط المالي في الدولة الاشتراكية مقارنة بالدولة الرأسمالية[3].

ولتوضيح فكرة تدخل الدولة نضرب مثلا رقميا بسيطا. فلو افترضنا أن اقتصاد ما متوازن عند مستوى الاستخدام الكامل وأن قيمة السلع والخدمات المنتجة والمعروضة هي 600 مليون دينارا، بينما طلب الافراد على الاستهلاك Consumption وطلب رجال الاعمال على الاستثمار Investment هو 570 مليون دينارا، وان طلب الحكومة على السلع والخدمات هو 30 مليون دينارا. فإن العرض الكلي يساوي الطلب الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل Full Employment للموارد الاقتصادية كما موضح ذلك في الشكل (1-1) . حيث تمثل الدائرة الكبيرة العرض الكلي في الاقتصاد، بينما تمثل الدائرة الصغيرة طلب الحكومة الذي يشكل 5% فقط من الطلب الكلي. أما ما تبقى من مساحة الدائرة فيمثل طلب القطاع الخاص على الاستهلاك والاستثمار وهذا يشكل 95% من الطلب الكلي. وبهذا لا نرى وجود أي قصور في الطلب الكلي ولا يوجد أي مبرر لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. ويدعي أصحاب الفكر التقليدي أن الاقتصاد متوازن بصورة دائمية عن مستوى الاستخدام الكامل. وعليه لا وجود لمشكلة البطالة ويجب ترك الاقتصاد حرا

الشكل (1-1)

حالة الاستخدام الكامل والدولة الحارسة



العرض الكلي = الطلب الكلي (بملايين الدنانير)

600 = 570 + 30

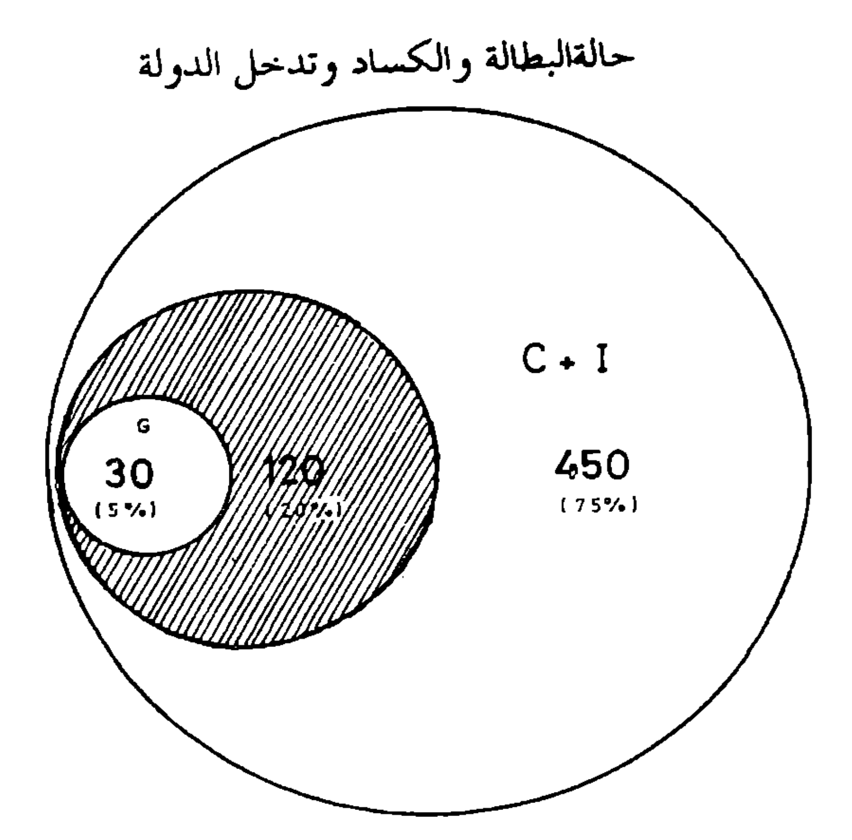
وفي واقع الحال أن توازن الاقتصاد ليس من الضروري أن يكون دائما عند مستوى الاستخدام الكامل، فقد يتوازن الاقتصاد دون مستوى الاستخدام الكامل، وهذا يعني وجود فائض في العرض الكلي للسلع

والخدمات أي أن هناك ركود Recession أوكساد Depression وبطالة. Unemployment كما قد يتوازن الاقتصاد فوق مستوى الاستخدام الكامل وسيكون هناك تضخم Inflation. ففي حالة الركود والبطالة سيكون الطلب الكلي أقل من العرض الكلي. ولو افترضنا أن طلب القطاع الخاص في مثالنا هذا هو 450 مليون ديناراً وأن طلب الحكومة هو 30 مليون ديناراً فقط، فإن مجموع الطلب الكلي في هذه الحالة لا يشكل الا 80% فقط من العرض الكلي للسلع والخدمات، وبهذا يكون هناك قصور في الطلب الكلي او فجوة ركودية بمقدار 120 مليون ديناراً، وهي تشكل 20% من قيمة السلع والخدمات المعروضة في الاقتصاد. ويترتب على هذا الوضع وجود بطالة في الاقتصاد وعليه يتطلب الامر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك بزيادة طلبها من أجل محو الفجوة الركودية والوصول بالاقتصاد الى التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل[4]. إذ أن الافراد المستهلكون يكونون عاجزين عن زيادة الاستهلاك بسبب البطالة وان المستثمرون لا يقدمون على زيادة استثماراتهم بسبب ما لديهم من فائض في الانتاج . وأن هناك تعطلاً كلياً أو جزئياً في بعض الخطوط الانتاجية، والشكل (1-2) يوضح حالة الركود والبطالة وجود فائض في العرض أ وقصور في الطلب الكلي.

أما في حالة التضخم الناتج عن تجاوز الطلب الكلي على العرض الكلي فإن على الدولة تخفيض طلبها بهدف تحقيق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل. فلو أصبح مقدار الطلب الكلي في مثالنا هذا 720 مليون ديناراً، فإن على الدولة تخفيض الطلب من جانبها الى الحد الذي يصبح فيه مجموع طلب القطاع الخاص والقطاع العام مساوياً الى 600 مليون ديناراً.

الشكل (1-2)

حالةالبطالة والكساد وتدخل الدولة



العرض الكلي > الطلب الكلي (بملايين الدنانير)

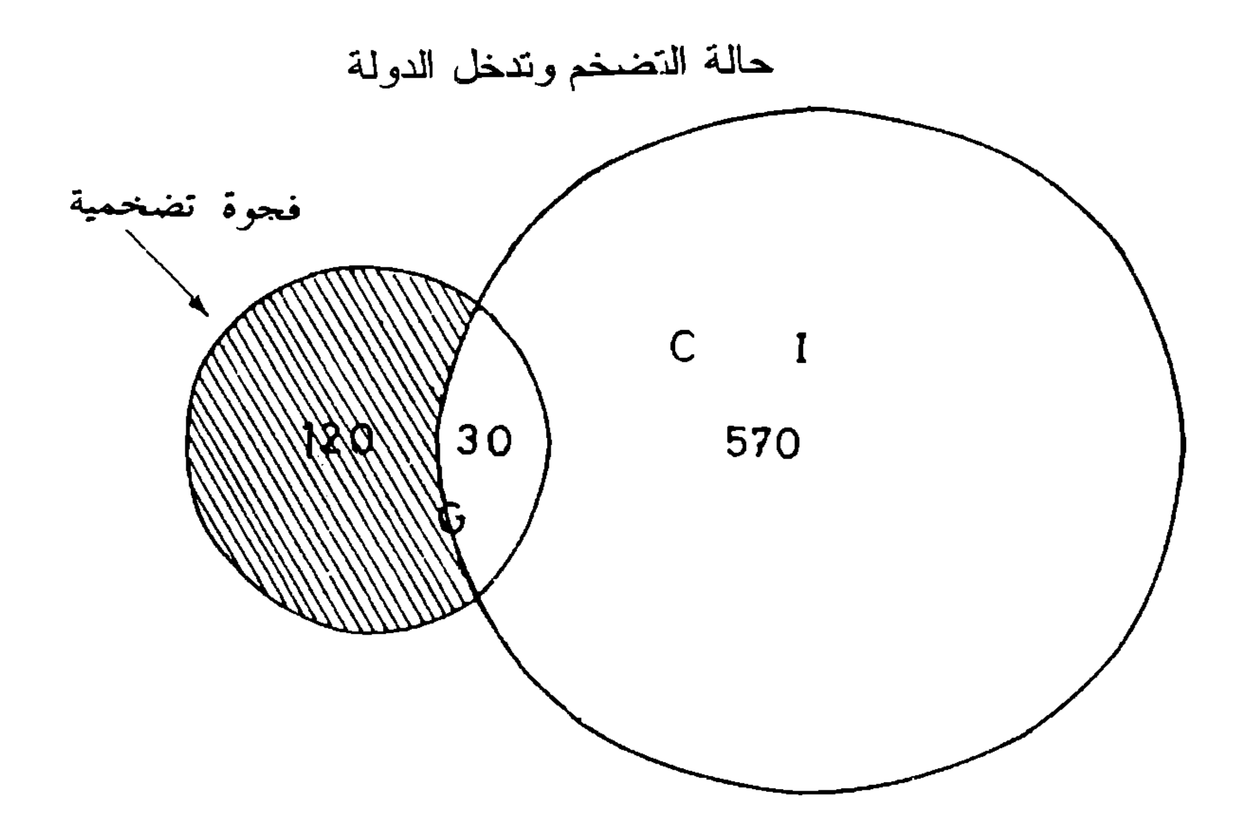
450 + 30 < 600

فجوة ركودية = 120 مليون دينار

أي أن على الدولة أن تخفض نفقاتها الى 30 مليون ديناراً بـــدلاً مــن 150 مليون ديناراً، والشكل (1-3) يوضح ذلك

شكل (1-3)

حالة التضخم وتدخل الدولة



العرض الكلي < الطلب الكلي (بملايين الدنانير)

570 + 150 > 600

فجوة تضخمية = 120 مليون دينار

حيث تمثل الدائرة الكبيرة مقدار العرض الكلي الذي بلغ 600 مليون دينارا. وقد بلغ طلب القطاع الخاص على الاستهلاك والاستثمار 570 مليون دينارا، بينما بلغ مقدار النفقات العامة 150 مليون دينارا. وتشير الدائرة الصغيرة الى حجم النفقات العامة، بينما الجزء المظلل منها الى حجم الفجوة التضخمية التي يتطلب علاجها

المبحث الثاني

النشاط المالي العام والنشاط المالي الخاص

تختلف طبيعة النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص Private Sector عن طبيعته في القطاع العام Public Sector. وقد ترتب على هذا الاختلاف اختلاف النشاط المالي (الحصول على الايرادات والقيام بالنفقات) وأهدافه في القطاع الخاص عما هو عليه الحال في القطاع العام وعليه يمكن التمييز بين المالية الخاصة للأفراد والمشاريع في القطاع الخاص، والمالية العامة التي تتضمن على الجانب المالي لنشاط الدولة وأهدافه

أولا: من حيث الهدف من الانفاق

أن الباعث الاساسي لقيام المنتجين في القطاع الخاص في الانفاق على انتاج وتوفير سلع وخدمات هو تحقيق أقصى الارباح، بينما نرى أن الباعث الاساسي من نشاط الدولة المالي في الانفاق على توفير سلعة او خدمة عامة هو تحقيق المصلحة العامة. فالانفاق على التعليم والخدمات الصحية واعانات الطبقات الفقيرة واعانات البطالة ودعم الاسعار وغيرها تعود في النهاية الى تطوير المجتمع ورفع مستوى رفاهية افراده. ولم يكن الربح على الاطلاق هدفا للانفاق العام. وإذا كان معيار نجاح السياسة المالية الخاصة للنشاط الخاص هو تحقيق الربح، فإن معيار نجاح السياسة المالية العامة للدولة هو ما تحققه من آثار على تخصيص الموارد وتوزيع الدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي

ثانيا: من حيث طريقة الحصول على الايرادات

يتم الحصول على الايرادات في القطاع الخاص من خلال بيع المنتجون لمنتجاتهم من السلع والخدمات. وأن عملية البيع تتم بالاتفاق مع المشترين في السوق وبصورة اختيارية. بينما نرى أن الدولة والتي تتمتع بحق السيادة تمتلك سلطات في الامر والنهي والاجبار، وتقوم بفرض الضرائب للحصول على الايرادات. وعليه يمكن القول بأن الحصول على الجزء الاكبر من الايرادات العامة للدولة يتم بصورة اجبارية عن طريق الضرائب.

ثالثا: من حيث اسلوب اعداد الموازنة

يختلف اسلوب اعداد الموازنة (بين الايرادات والنفقات) بين الافراد ومؤسسات القطاع الخاص من جهة والدولة من جهة أخرى. فالأفراد ومؤسسات النشاط الخاص يتبعون مبدأ الأولوية للايرادات. حيث ان انفاقهم يعتمد على الايراد، وهكذا يتم تقدير الايرادات أولا ثم تحدد أوجه الانفاق. وبهذا الاسلوب يتم اعداد الموازنة الخاصة بين الايرادات والنفقات.

أما بالنسبة للدولة فإن المبدأ المعتمد هو مبدأ الأولوية للنفقات، حيث تحدد أوجه الانفاق على مختلف السلع والخدمات العامة التي يجب ان تقدمها الدولة للافراد ومن ثم تقدر الايرادات اللازمة لتغطية النفقات. وفي الحالة التي تكون فيها الايرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات تقوم الدولة في الغالب بالافتراض من الداخل أو الخارج. وبهذا الاسلوب يتم

اعداد الموازنة العامة للدولة. هذا مع العلم بأن للدولة قدرة في زيادة ايراداتها من الضرائب والرسوم مثلا، ولكنها ليست مطلقة الحرية من مثل هذا التوسع المالي، فهناك قيود تحدد حريتها في زيادة الضرائب والرسوم وكذلك في الحصول على القروض[5].

المبحث الثالث

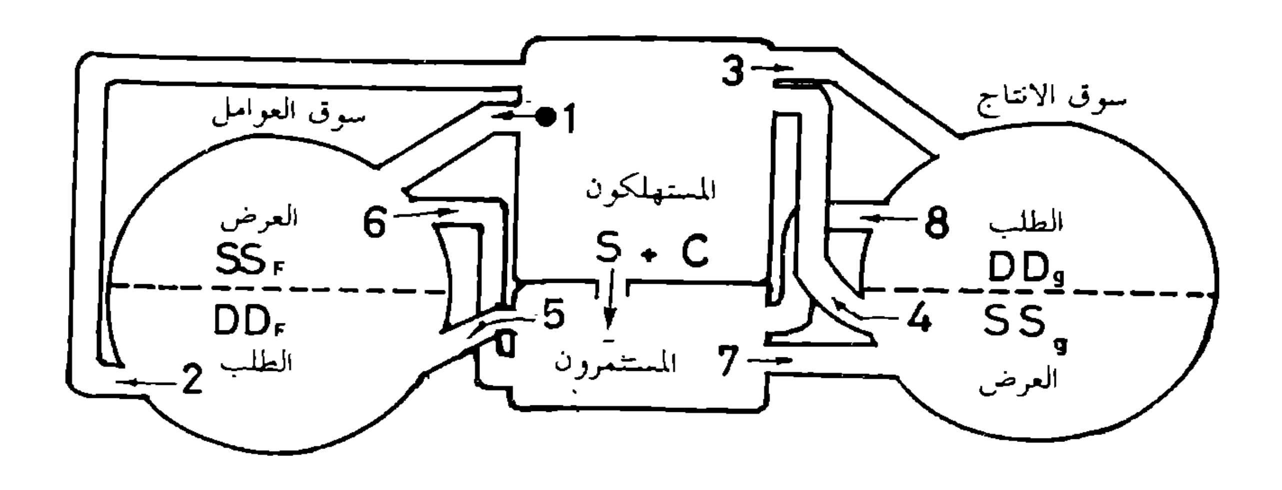
التفاعل بيت القطاع العام والقطاع الخاص [1]

تختلف وظائف القطاع العام عن وظائف القطاع الخاص أو القطاع العائلي وفي نفس الوقت يرتبطان ويتفاعلان في النشاط الاقتصادي. ويمكن التعرف على هذا التفاعل والترابط من خلال النظر الى التدفق الدائري الحقيقي والنقدي بين القطاعين. ولغرض التبسيط نفترض أن الاقتصاد هو اقتصاد مغلق وبذلك لا ندخل القطاع الاجنبي Foreign Sector في التحليل. وكذلك سنهمل ادخارات Saving قطاع الاعمال. وأخيرا سنفترض أن الايرادات العامة تأتي من ضريبة الدخل فقط. والشكل (1-4) أدناه يبين التدفق السلعي والتدفق النقدي، قبل ادخال الحكومة في النموذج.

حيث يتألف القطاع الخاص من الافراد المستهلكين (القطاع العائلي) والمستثمرين (قطاع الاعمال). كما يمكن الفصل بين سوقين متميزين هما سوق السلع الاستهلاكية (سوق الانتاج) Product Market وسوق عوامل الانتاج (سوق العوامل) Factor Market. وهنا يمكن متابعة التدفق الدائري للسلع والنقود كما يتضح ذلك في الارقام والاسهم. حيث يشير الرقم (1)

شكل (4-1)

التدفق السلعي والتدفق النقدي في القطاع الخاص



الى ان الافراد المستهلكون يقدمون خدمات عوامل الانتاج في سوق العوامل. ويشير الرقم (2) الى عودة الافراد المستهلكون من سوق العوامل وهم يحملون دخولا هي مدفوعات نقدية دفعت لهم مقابل ما قدموه من خدمات عوامل الانتاج والتي حصل عليها المستثمرون من رجال الاعمال. ويدل الرقم (3) على حمل الافراد المستهلكون للنقود وتوجههم الى سوق الانتاج من أجل شراء السلع الاستهلاكية. والرقم (4) يوضح حصول الافراد المستهلكون على السلع المطلوبة. أما الرقم (5) فيدل على توجه رجال الاعمال الى سوق عوامل الانتاج وهم يحملون نقودا بهدف شراء

خدمات العوامل التي يعرضها الافراد المستهلكون. ويشير الرقم (6) الـــى عودة المستثمرون الى مؤسساتهم وهم يحملون خدمات عوامل الانتاج مقابل ما دفعوه من نقود. أما الرقم (7) فيدل على حمل رجال الاعمال لانتاجـــهم من السلع الاستهلاكية وتوجههم الى سوق الانتاج لعرضها هنـــاك. ويـــدل الرقم (8) على عودة رجال الاعمال من سوق الانتاج بعد بيع سلعهم فـــي السوق وهم يحملون نقوداً. وهكذا اكتملت امامنا صورة حركة التدفق النقدي والسلعي في اقتصاد حر، قبل تدخل الدولة.

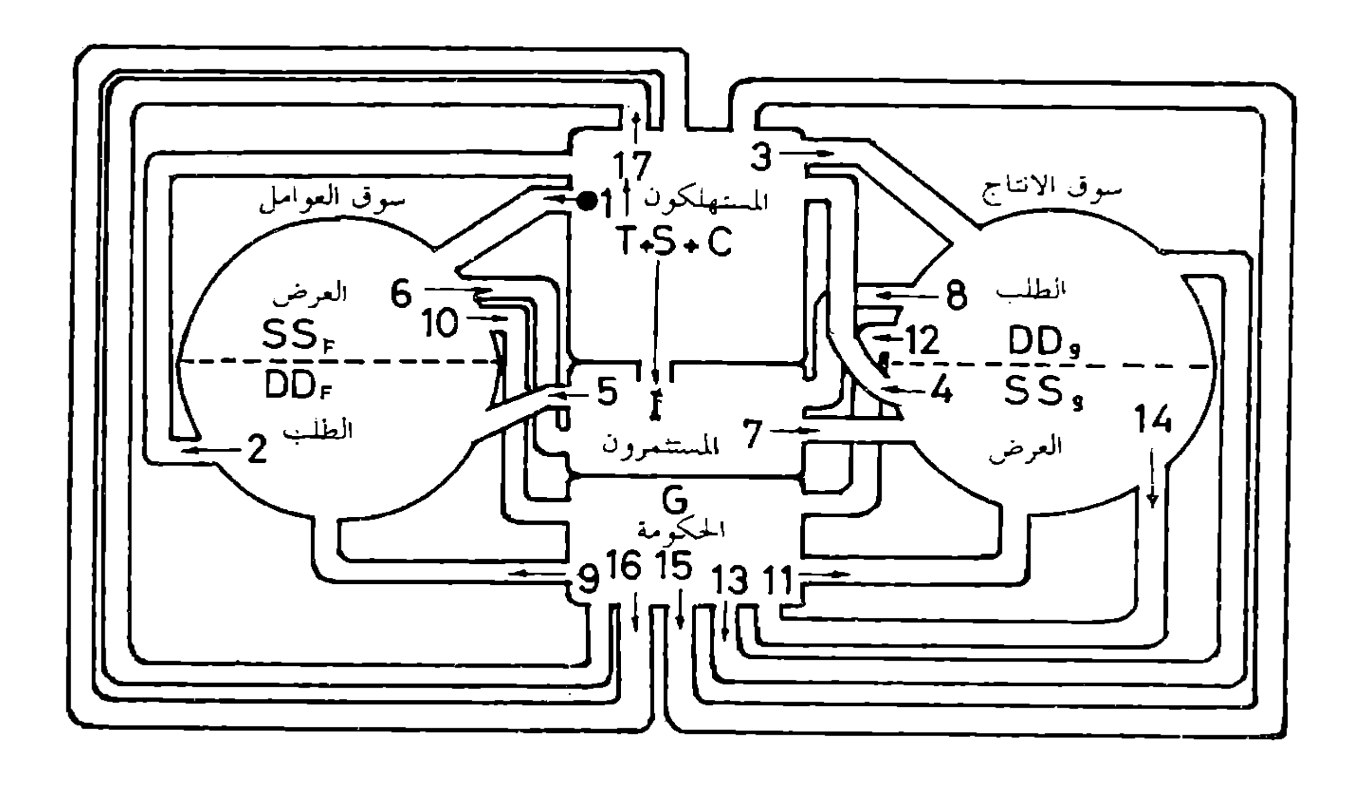
وإذا افترضنا بأن اقتصاد السوق (الاقتصاد الحر) غير كاف لتحقيـق الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية ، فإن تدخل الدولة بـــات ضروريـــاً لتحقيق ذلك. وهكذا سنضيف الحكومة الى التحليل لتوضيـــح دور القطـــاع الانتاجي العام ومؤسسات الدولة في النشاط الاقتصادي. وهـــذا يســـتوجب تطوير الشكل البياني السابق ليشتمل على نشاط الحكومة الى جانب نشـــاط القطاع الخاص في اقتصاد مختلط Mixed Economy كما نلاحظ ذلـــك فـــي الشكل (1-5)

إذ يدل الرقم (9) على توجه القطاع العام الى ســـوق العوامـــل كمشـــتري لخدمات عوامل الانتاج. ويدل الرقم (10) على حصول القطاع العام علـــى خدمات عوامل الانتاج مقابل مدفوعاته النقدية. ويشير الرقم (11) الى حمـل القطاع العام لإنتاجه والتوجه الى سوق الانتاج بهدف العرض والبيع هناك. أما الرقم (12) فيشير الى عودة القطاع العام من سوق الانتاج وهو يحمـــل نقوداً مقابل بيعة للسلع الاستهلاكية. ويدل الرقم (13) على ذهاب مؤسســـات

الدولة الى السوق كمشترية للسلع الاستهلاكية. بينما يدل الرقم (14) عـــودة مؤسسات الدولة من السوق وهي تحمل سلع مقابل ما انفقتـــه مـــن نقـــود. والرقم (15) يشير الى تدفق الانفاق على توفير السلع والخدمات العامة. وأن الرقم (16) يعني قيام الدولة بتقديم اعانات البطالة والاعانـــات الاجتماعيـــة وغيرها كمدفوعات تحويلية الى الافراد المستحقين في المجتمع، أما الرقـــم (17) فيشير الى ايرادات الدولة من ضريبة الدخل المفروضة على الدخول. وهكذا شاهدنا صورة التفاعل بين القطاعين العام والخاص والـــدور الـــذي يمكن ان يلعبه القطاع العام في دعم النشاط الخـــاص مـــن أجـــل تحقيـــق الاستقرار الاقتصادي.

شكل (1-5)

تفاعل القطاع العام والقطاع الخاص



المبحث الرابع

السلع العامة والسلع الخاصة[6]

يهدف النشاط الاقتصادي للفرد الى الحصول على سلع وخدمات لغرض اشباع حاجاته Needs. وأن الحاجة قد يحس بها الشخص منفردا. كما أن والاحساس بالحاجة يختلف من شخص الى شخص آخر، وحتى بالنسبة للشخص نفسه قد يختلف احساسه بالحاجة الى سلعة أو خدمة من وقت الى آخر. وتعرف مثل هذه السلع والخدمات بالسلع الخاصة Private Goods. وأن الحصول عليها يمكن ان يكون بصورة شخصية. فهي تقع ضمن مسؤولية الفرد في الحصول عليها من السوق مقابل ثمن يدفع الى البائع. إذ أن آلية السوق تعمل بكفاءة على توفير مثل هذه السلع والخدمات. فالافراد المستهلكون يظهرون تفضيلهم الى المنتجين عن سلعة أو خدمة بما يدفعونه من ثمن مقابل الحصول عليها. وهذا التفضيل يمثل الطلب على السلعة أو الخدمة التي يرغب الافراد المستهلكون في شرائها ، أما المنتجون فسيقومون بانتاج ما يرغب الافراد في الحصول عليه بأقل التكاليف وتحقيق أقصى ربح ممكن. وبذلك سيكون المتنجون وراء عرض السلعة في السوق. وفي ظل وجود منافسة كاملة Perfect Competiton ستتوافق رغبات المستلهكين مع رغبات المنتجين ويتم التوازن في السوق. حيث الكمية المطلوبة تساوي الكمية المعروضة والسعر الذي يدفعه المستهلك يساوي السعر الذي يرغب المنتج في الحصول عليه. أي سيكون هناك كمية توازنية واحدة وسعر توازني واحد. وفي هذه الحالة نرى أن القطاع الخاص هو القطاع الذي يجند نفسه لتوفيرها، والى جانب القطاع الخاص قد

تقوم الدولة كذلك بتوفيرها عن طريق مؤسسات القطاع العام كسلع خاصة تباع للأفراد. والمثال على السلع الخاصة - سواء تم شراؤها من القطاع الخاص أم من القطاع العام - المواد الغذائية والملابس والدور وخدمات النقل والخدمات الصحية والطبية وغيرها.

ولكننا وجدنا أن مع ظهور المجتمعات البشرية وظهور الدولة ظهرت الحاجة الى الحصول على سلع وخدمات أخرى بحكم كون الفرد يعيش ضمن تجمعات بشرية منظمة. وأن مثل هذه السلع والخدمات يشعر الافراد بالحاجة اليها مجتمعين، فهذه الحاجات إذن لا وجود لها الا مع وجود الافراد في مجتمعات، فهي سلع وخدمات تقدم الى مجموع الافراد وليس لفرد واحد. وهكذا تعرف هذه السلع بالسلع الاجتماعية Social Goods أو السلع العامة Public Goods. وهي سلع وخدمات قد يعجز الفرد في الحصول عليها بمفرده، أو حتى إذا ما استطاع الحصول عليها قد لا يشبع حاجته على الوجه الاكمل. وأخيرا قد لا يقدر على تحمل تكاليف الحصول عليها، فهنا لا تعمل آلية السوق بكفاءة على توفير مثل هذه السلع والخدمات، أي أن هنالك فشل سوق Market Failure. وهذا الفشل قد يحصل لأسباب تتعلق بالطلب أو بالعرض أو بكليهما بالاضافة الى ما يتعلق بطبيعة السوق. فرغبات المستهلكين في شراء سلعة قد تقع تحت تأثير الدعاية الكاذبة أو قد تنقصهم المعلومات، وبذلك لا يعكس الطلب التفضيل الرشيد. أما بالنسبة للمنتجين، فإن تكاليفهم قد لا تتضمن الاضرار التي يلحقونها بالبيئة من جراء انتاجهم لسلعة معينة، وبذلك لا تعكس التكاليف الحقيقية(7). وأخيرا قد لا تسود اجواء المنافسة الكاملة في السوق.

وهذا يعني أن القطاع الخاص سوف لن يقوم بمهمة انتاجها وتوفيرها. فما هو الحل إذن إذا فشل الفرد وفشل السوق كذلك في توفيرها ؟ إن الحل يكمن في قيام الدولة بمهمة توفير مثل هذه السلع والخدمات. وعليه سيقع على عاتق الدولة مسؤولية توفير السلع والخدمات الاجتماعية ، وهذه السلع تختلف بعض الشيء في طبيعتها. فمنها ما يكون انتاجها حصراً في القطاع العام ، ومثال ذلك قيام مؤسسات القطاع العام فقط بتقديم خدمات الامن والدفاع والعدالة. ومنها ما تسمح طبيعتها بأن تقوم مؤسسات القطاع العام بمهمة انتاجها وتوفيرها مباشرة أو قد يقوم القطاع الخاص بمهمة انتاجها لحساب القطاع العام مقابل ثمن تدفعه الدولة الى القطاع الخاص. ومن الأمثلة على ذلك تنقية الهواء الملوث، حيث يصبح الهواء النقي متاحاً لجميع أفراد المجتمع دون ثمن مقابل، ويمكن لأي من القطاعين تولي مهمة الانتاج. وكذلك نرى أن بالإمكان انارة الشوارع وتنظيفها في الثلوج وإزالة الكثبان الرملية عن الطرق الصحراوية من قبل مؤسسات القطاع العام أو من قبل القطاع الخاص لحساب الدولة

ولا بد أن نشير إلى أن اعتبار بعض السلع والخدمات سلع وخدمات خاصة وأخرى سلع وخدمات عامة هي مسألة نسبية، فما يعتبر سلعة أو خدمة عامة في دولة ما قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى. فعلى سبيل المثال، تعتبر الخدمات الصحية والتعليم الجامعي في العراق سلعة عامة بينما تعتبر هذه الخدمات سلعة خاصة في الولايات المتحدة. كما أن اعتبار سلعة ما سلعة عامة او خاصة يتوقف الى حد بعيد على الفترة الزمنية والمرحلة التي يمر فيها الاقتصاد القومي. ففي بلد ما قد نرى ان سلعة ما تعتبر سلعة خاصة في الماضي أما اليوم ومع تزايد القدرة

المالية القومية فقد اصبحت هذه السلعة سلعة عامة، والعكس قد يكون صحيحاً في بلد آخر، فما كان سلعة عامة في الماضي اصبح اليوم سلعة خاصة.

وان من أفضل الوسائل للحكم على السلعة كسلعة خاصة أو عامة هي اعتماد مبدأين هما: مبدأ التنافس في الاستهلاك Rival Consumption Principle ومبدأ الاستبعاد Exclusion Principle لمن لا يدفع ثمناً للسلعة [8]. ففي حالة السلعة الخاصة يتحقق تطبيق المبدأين إذ يتنافس الافراد للحصول على السلعة، وبذلك يؤثر استهلاك فرد ما على استهلاك الاخرين، وهذا يعني تحقق مبدأ التنافس. كما أن البائع سيلبي طلب من يدفع له ثمناً عن السلعة ويستبعد من هو دون ذلك، وهذا يعني تحقق مبدأ الاستبعاد أما في حالة السلعة العامة فلا يتحقق كلا المبدأين او احدهما. فبالنسبة لمبدأ التنافس في الاستهلاك نرى أن هناك حالة عدم تنافس في الاستهلاك ، فاستهلاك فرد ما لا يؤثر على استهلاك الكمية المتاحة من السلعة الى الاخرين. ومثال ذلك تنقية الهواء الملوث والذي يعتبر منفعة للمجتمع متاحة لكل من يتنفس الهواء،فاستهلاك فرد ما لا يكون في حالة تنافس مع استهلاك الاخرين، وكذلك نرى أن إنارة الشوارع تعتبر سلعة عامة، حيث ينتفع جميع المارة من اضاءة الشارع دون ان يكون هناك تنافس بينهم. أما فيما يخص مبدأ الاستبعاد فنرى هنا حالة عدم الاستبعاد، أي عكس ما هو عليه الحال في السلعة الخاصة، والاستبعاد إما أن يكون غير مرغوب فيه او غير ممكن تطبيقه لتكاليفه الباهضة او يعتبر مستحيلاً. فحالما تنتج السلعة تصبح متاحة لجميع أفراد المجتمع وتعرف مشكلة عدم امكانية الاستبعاد بمشكلة الراكب المجاني Free Rider فلا يمكن استبعاد الناس من استنشاق الهواء لانهم لا يدفعون ثمن للهواء النقي ولا يمكن استبعاد المارة من الشوارع المضاءة كذلك

والان يمكن تلخيص جميع الحالات المحتملة لتصنيف السلع والخدمات الى (1) سلع خاصة يعمل السوق بكفاءة على توفيرها ويكون استخدام الموارد في انتاجها استخداماً كفوءاً و (2) سلع عامة يفشل السوق في توفيرها كما نراه في الجدول(1−1) ، إذ تم تقسيم الجدول أفقياً الى استهلاك تنافسي وغير تنافسي مع الاخرين، كما تم تقسيم الجدول عمودياً الى امكانية او عدم امكانية استبعاد الاخرين في الحصول على السلعة او الخدمة. ففي القسم (1) من الجدول نرى تحقق المبدأين وبذلك تعمل السوق بكفاءة في توفير السلع والخدمات، والسلع هي سلع خاصة كالملابس والمواد الغذائية. وعلى العكس من ذلك نرى غياب مبدأ التنافس ومبدأ الاستبعاد في القسم (4) ، وهذا يعني فشل السوق فشلاً تاماً وبذلك تعتبر السلعة عامة بصورة محضة. ولا بد أن تقدم من قبل الدولة للمجتمع، ومثال ذلك انارة الشوارع للمارة وتصفية الهواء الملوث وازالة الثلوج من الطرق. أما في القسم (2)

جدول (1-1)

		الاستهـــــــلاك	
		تنافسي	**غير تنـــافسي**
الاستبعاد	ممكن	❶ 1- الاستهلاك تنافسي. 2- يمكن استبعاد الاخرين علـــى الســلعة (السوق يعمل بكفــــاءة علـــى توفـــير السلعة) مثال: المواد الغذائية والملابس	❸ 1- الاستهلاك غير تنافسي. 2- يمكن اســـتبعاد الاخريـــن مـــن الحصول على السلعة (السوق يفشل في توفير السلعة) مثال: شبكات الصرف الصحي.
	غير ممكن	❷ 1- الاستهلاك تنافسي 2- لا يمكن استبعاد الاخرين من الحصـــول على السلعة (يفشل السوق في توفير الســـلعة) (الســلعة عامة) مثال: استخدام جسر رئيسي، في مدينة ما في وقت الزحام	❹ 1- الاستهلاك غير تنافسي. 2- لا يمكن استبعاد الاخرين مـــــن الحصول على السلعة (يفشل السوق فـــي توفـــير الســلعة) (السلعة عامة) مثال تصفية الهواء الملوث مثال: انارة الشوارع التي تنير لكـــل المارة.

فإن مبدأ الاستبعاد غير ممكن وهذا يعني كذلك ان آلية السوق تفشـــل فـــي توفـــير السلعة، وتعتبر مثل هذه السلعة سلعة عامة على الدولـــة توفيرهـــا. ومثـــال ذلـــك استخدام شخص لجسر رئيسي في المدينة في أوقات الازدحام. حيث ان اســـتخدامه في حالة تنافس مع استهلاك الاخرين ، ومن الصعوبة بمكان فرض رسوم العبـــور على المارة في مثل هذه الساعة لما يسببه ذلك من اختناقات، ولذلك سوف لن يكون

هناك استبعاد. وفي القسم (3) نرى ان الاستهلاك غير تنافسي وهذا يعني فشل السوق وان الاستبعاد ممكناً. ومثال ذلك قيام الدولة بتأسيس شبكات للصرف الصحي التي تصبح متاحة لمن يدفع ثمناً [9].

المبحث الخامس

علم المالية العامة والعلوم الاخرى

ان أي علم من العلوم لا يمكن ان يكون منقطع الصلة بالعلوم الاخرى. وعلم المالية العامة الذي ظهر وازدهر مع ظهور الدولة وتوسع دورها المؤثر في المجتمع، هو علم اجتماعي وثيق الصلة بفروع المعرفة الاخرى [10]. وفيما يلي سنناقش العلاقة القائمة بين علم المالية العامة والعلوم الأخرى.

أولاً : علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد

يهدف علم الاقتصاد Economics الى دراسة تخصيص الموارد الاقتصادية المحدودة على حاجات الافراد غير المحدودة. وأن آلية السوق (ميكانيكية العرض والطلب) تعمل بكفاءة. ويتولى القطاع الخاص مهمة استخدام الموارد في انتاج وتوفير معظم السلع والخدمات، والتي تعرف بالسلع الخاصة. إلا أن آلية السوق لا تعمل بكفاءة تامة إذ ان السوق يفشل في توفير بعض السلع والخدمات. أي أن ما لم يقم القطاع الخاص بتوفيره من سلع وخدمات او ما لم ترغب الدولة في تسند اليه مسألة توفيره، فسيقوم القطاع العام بتوفير مثل هذه السلع والخدمات التي تعرف بالسلع العامة. هذا باستثناء الدول الاشتراكية التي يكون فيها القطاع العام قطاعاً

مسيطراً Dominant Sector. فعلم الاقتصاد يهتم اذن بسد الحاجات عموماً بينما يهتم علم المالية العامة بسد الحاجة العامة فقط

وإذا كان علم الاقتصاد يهتم بدراسة تخصيص الموارد الاقتصادية بين مختلف الاستخدامات الخاصة منها والعامة، فإن علم المالية العامة يركز على اعادة تخصيص الموارد ضمن استخدام القطاع العام كما أن وظائف المالية العامة هو تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الامثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والثروة والاستقرار وتحقيق النمو الاقتصادي. وهذه مجتمعة تقود الى تحقيق الاستخدام الكامل ومستوى أعلى للرفاهية في المجتمع.

هذا وأن السياسة الاقتصادية قد تكون مالية او نقدية او تجارية ، وأن للسياسة المالية الدور الاعظم في التأثير على النشاط الاقتصادي. كما أن المتغيرات المالية - النفقات والايرادات - هي متغيرات اقتصادية وهكذا نرى أن علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل.

ثانياً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع

ان علم الاجتماع Sociology هو الدراسة العلمية لطبيعة المجتمع وتطوره والسلوك الاجتماعي. وأن هناك علاقة وطيدة بين علم المالية العامة الذي يهتم بدراسة توفير السلع العامة والنشاط المالي وتأثير السياسة المالية في رفع مستوى الرفاهية للمجتمع. فهدف النشاط المالي اذن هو تطوير حياة المجتمع وتحقيق التوازن الاجتماعي Social Equilibrium. وقد تطور تأثير النشاط المالي في المجتمع مع تطور دور الدولة.

ففي مرحلة الدولة الحارسة اقتصر دور المالية العامة للدولة في الحصول على الايرادات بهدف تغطية النفقات على الأمن الداخلي والدفاع وتحقيق العدالة، ولم يكن ما قد ترتب على ذلك من تأثير على الثروات والدخول والتوزيع هدفاً مقصوداً في حد ذاته. اما في مرحلة الدولة المتدخلة فقد اتسع نطاق المالية العامة واصبح الحصول على الايرادات من مختلف المصادر وتوجيه النفقات الى مختلف اوجه النشاط الاقتصادي ، أدوات يراد بها تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية

ففي جانب الايرادات هناك الكثير من الامثلة على اولوية الهدف الاجتماعي Social Goal كالضرائب التي فرضت على الملاك الزراعيين الغائبين عن الملكية في ريف نيوزلانده، والتي يراد بها عودة الملاك الى الريف وتعميره، بهدف تطوير المجتمع الريفي (11). كما أن فرض ضريبة على بعض السلع الضارة من أجل تقليل الطلب عليها كالمشروبات الكحولية هو هدف اجتماعي في حد ذاته، فالهدف هنا هو التأثير على سلوك افراد المجتمع. وحتى أن فرض رسوم جمركية على السلع الاجنبية لحماية الانتاج الوطني وخلق فرص عمل دائمة، يهدف الى تطوير المجتمع. اما الضرائب التصاعدية على التركات فتعمل على تحقيق هدف العدالة الاجتماعية ، من خلال اعادة توزيع الثروة. وهكذا نرى ان الغرض من الضرائب المذكورة هو تحقيق أهداف اجتماعية ثم مالية، فالاولوية اذن هي للهدف الاجتماعي.

أما في جانب النفقات فنرى النفقات العامة على التعليم والصحة واعانات البطالة واعانات العوائل الفقيرة ودعم الاسعار والانتاج هي امثلة على هدف تطوير المجتمع. وهكذا نرى ان الايرادات والنفقات العامة تهدف الى اصلاحات اجتماعية

وتطوير للمجتمع ولسلوك افراده، اضافة الى تحقيق الاهـــداف الاقتصاديـــة فـــي التخصيص والاستقرار والنمو

ثالثاً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم السياسة

ان علم السياسة Political Science هو العلم الذي يهتم بالدراســـة الاكاديميـــة للحكومة والمؤسسات السياسية وعلاقتها بأفراد المجتمع، بينما يهتم علـــم الماليـــة العامة بدراسة النشاط المالي للدولة من نفقات وايرادات وموازنة بقصـــد تحقيـــق السياسة المالية للأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وان العلاقة بين العلميـــن هـــي علاقة متبادلة فالايرادات والنفقات العامة والموازنة العامة هي مرآة تعكس فلســـفة النظام السياسي Political System القائم في تحقيق أهدافه الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة والسياسية. اذ أن حجم الايرادات والنفقات العامة يختلف في دولة رأسمالية عنه في دولة اشتراكية، وكذلك يختلف فيما إذا كـــانت الدولـــة الرأســـمالية ديمقراطيـــة ام استبدادية او فيما اذا كانت الدولة الاشتراكية مركزية او لا مركزية فـــي الادارة إذن يؤثر النظام السياسي في المالية العامة للدولة والوظائف الماليـــة التـــي يمكـــن ان تحققها، كما أن النظام السياسي قد يتأثر بالمالية العامة ، فحدوث مشكلة مالية قـــد تعمل على الاطاحة بالحكومة مثلاً. وهكذا رأينا العلاقـــة المتبادلـــة بيـــن الماليـــة والسياسة، فعلم المالية العامة يهتم بمالية الدولة وعلـــم السياســـة يـــهتم بالحكومـــة والمؤسسات السياسية.

رابعاً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم القانون

يعتبر القانون Law اداة لتنظيم حياة المجتمع يستخدمها المشرع لوضع قواعد يجب التقيد بها في مختلف ميادين النشاط البشري . وترتبط المالية العامة بالقانون ارتباطاً جوهرياً، اذ لا وجود للنشاط المالي على الاطلاق بدون القانون. فلا يمكن تحصيل الضريبة او أي من مصادر الايراد الاخرى الا بقانون وكذلك لا يمكن تخصيص أي من أوجه الانفاق العام الا بقانون، كما أن اقرار الموازنة العامة يجب ان يتم بقانون. وهكذا تبلورت فروع في القانون تهتم بالتشريعات المالية والتشريعات الضريبية والتشريعات الدستورية والادارية. فالتشريع المالي تضمن على مجموعة من الاحكام والقوانين التي على الدولة ان تلتزم بها عند القيام بالانفاق وعند الحصول على الايراد والموازنة العامة أما التشريع الضريبي فهو جزء من أهم أجزاء التشريع المالي، إذ يحتوي على نصوص تتعلق بانواع الضرائب واسعارها والوعاء الذي تفرض عليه الضريبة وتحصيلها والاعفاءات منها وغيرها. وإذا ما نظرنا الى القانون الدستوري وجدناه يتضمن على نصوص تحدد صلاحية السلطات التشريعية والتنفيذية بخصوص اعداد وتصديق وتنفيذ الموازنة العامة. هذا بالاضافة الى احتواء القانون الدستوري على نصوص تحدد صلاحية اقرار القروض الخارجية والداخلية وغيرها. واخيراً نرى أن القانون الاداري يهتم في محتواه بحسن مسيرة مرافق الدولة وعليه يمكن القول بأن هناك علاقة متكاملة بين علم القانون وعلم المالية العامة

خامساً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاحصاء

يهتم علم الاحصاء Statistics بدراسة البيانات وتقدير المعلمات والمقاييس الوصفية. ويعتبر علم الاحصاء اليوم اداة لا يمكن لأي باحث في شتى فروع المعرفة من الاستغناء عنها. ففي المالية العامة نرى ان النفقات والايرادات والموازنة العامة قبل التنفيذ ما هي الا تقديرات. والاحصاء يقدم لنا تقديرات بالنفقات العامة وتقديرات بتخصيصها الى اوجه النشاط المختلفة. كما يقدم تقديوات بالايرادات من مختلف مصادرها أضف الى ذلك تقديرات الاحصاء للطاقة الضريبية القومية. وأخيراً يقدم علم الاحصاء معلومات مهمة وضرورية لصانعي السياسة المالية تتعلق بتقديرات الدخل القومي وتوزيعه والهرم السكاني وما الى ذلك وهكذا نرى توطد العلاقة بين علم المالية العامة وعلم الاحصاء.

سادساً: العلاقة بين علم المالية العامة وعلم المحاسبة

يتهم علم المحاسبة Accounting باثبات العمليات المالية من ايرادات ونفقات وبيان المركز المالي للمنشأة. أما المحاسبة الحكومية فتهتم باثبات العمليات المالية من ايرادات ونفقات واعداد الموازنة العامة. اذ يتم القيام بتقديم تخمينات بالايرادات المتوقعة والانفاق المرغوب (موازنات فرعية) من قبل مختلف مؤسسات الدولة الى السلطات المالية (وزارة المالية) مثلاً ، ومن ثم تقوم هذه السلطات بجمع كل الموازنات الفرعية والخروج بموازنة واحدة وهكذا تتضح لنا قوة العلاقة بين المالية العامة والمحاسبة

الحواشي

(1) الصكبان ، عبد العال، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل 1977، الكتاب الاول ص 18-24.

(2) Musgrave, R. and Musgrave , P. , Public Finance in Theory and Practice , Third Edition, McGraw – Hill Kogakusha, Ltd., NY 1980, pp 3-17.

(3) حشيش، عادل احمد، اساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1992 ص 49-52.

(4) سنتكلم عن مقدار الزيادة المطلوبة في الانفاق الحكومي التي تكفي لسد الفجوة التي احدثها قصور الطلب الكلي، وذلك في موضوع النفقات العامة والتأثير المضاعف على الدخل بسبب الزيادة التي حصلت في الانفاق العام.

(5) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 24-26.

(6) Mugrave , R. and Musgrave P., Op cit, PP 20-22.

(7) أي وجود آثار خارجية Externalities تحصل عندما يؤدي نشاط استهلاكي او انتاجي الى التأثير على رفاهية الاخرين سلباً او ايجاباً.

(8) Musgrave, R., and Musgrave P., Op cit , pp 54-58.

(9) هناك سلع بين السلعة الخاصة والسلعة العامة. ومثال ذلك السلع المزيج Mixed Goods ، كالسلع التي تدعمها الدولة، فهي سلع خاصة في جزئها الذي قام المستهلك بدفع ثمن عنه، وهي سلعة عامة في جزئها الذي تم حصول المستهلك عليه دون مقابل، أي الجزء المدعوم باعانة من الدولة. ومثل هذه السلع تكون في العادة متاحة لجميع أفراد المجتمع. وهناك سلع جديره بالتوفير Merit Goods، وهي سلع يرغب

المجتمع في استهلاكها، ولذلك تقوم الدولة بدعمها. ومثال ذلك السكن الرخيص للفقـــراء ، والمدعـــوم باعانة من قبل الدولة، ويمكن القول بأن هذه السلع قد تخص شريحة معينة من المجتمع

(10) See Vaish , M.C. and Agarwal , H.S., Public Fiance Fifth Edition , Wiley Eastern Limited , New Delhi 1993, pp 19-22.

وكذلك حشيش، عادل أحمد ، المصدر السابق، ص 36-40.

(11) العلي ، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب للطباعة والنشـــر ، الموصل 1989، الكتاب الأول، ص 29.

الباب الثاني
الوظائف المالية

بعد أن أكملنا المقدمة التمهيدية عن علم المالية العامة وتطوره على أثر التطور والاتساع الذي حصل في نطاق النشاط المالي سنقوم بمناقشة مفصلة لتعريف علم المالية العامة بالمعنى الواسع. ففي هذا الباب سنتناول الاهداف التي ترمي الى تحقيقها المالية العامة من خلال تنفيذ الموازنة العامة لأهداف السياسة المالية، أما في الابواب الثلاثة اللاحقة فسنناقش النفقات والايرادات والموازنة العامة، وبذلك سنكون قد استكملنا تغطية تعريف المالية العامة بالتفصيل.

الفصل الثاني

وظائف المالية العامة

لم يعد دور الايرادات والنفقات العامة دوراً حيادياً، يقتصر على تحقيق الهدف المالي، بل لها دوراً مؤثراً في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وهكذا سنتناول دراسة الوظائف التي تقوم بها المالية العامة أي تحقيق الاهداف المذكورة في المبحث الاول من هذا الفصل. اما في المبحث الثاني فستلقي نظرة على احتمال قيام تناقض بين الاهداف المالية وكيفية التنسيق لحل هذا التناقض.

المبحث الأول

وظائف المالية العامة

لقد ترتب على فشل السوق في توفير بعض السلع وتوسع دور الدولة المعاصرة ظهور الحاجة الى توفير هذه السلع (السلع العامة) من قبل القطاع العام بالاضافة الى انتاجه للسلع الخاصة.وقد أدى ذلك الى توسع الانفاق الحكومي والتوسع في الايرادات العامة. فعلى سبيل المثال نجد أن نسبة الانفاق الحكومي من اجمالي الناتج المحلي قد زادت عن 26% كما بلغت نسبة الايرادات المحلية 27% من اجمالي الناتج المحلي في الاردن لسنة 1997[1]. وهذه النسب العالية للنفقات والايرادات العامة تعتبر دليلاً قاطعاً على أهمية النشاط المالي الحكومي في التأثير على النشاط الاقتصادي. وهكذا نرى أن دراستنا لعلم المالية العامة لم تقتصر على دراسة طبيعة الايرادات والنفقات واعداد الموازنة العامة بل تعدتها الى دراسة

الادوار او المهام أو الوظائف Functions التي يمكن ان تقوم بها المالية العامة في التأثير على الاقتصاد ومستوى رفاهية المجتمع. وفيما يلي سنتناول هذه الوظائف بشيء من التفصيل

أولا: وظيفة التخصيص

عندما لا يتمكن نظام السوق من توفير بعض السلع تقوم الدولة بتوفيرها، وتعرف هذه السلع بالسلع العامة وأن توفير هذه السلع يتطلب تخصيص الموارد Allocation of Resources الاقتصادية بين انتاج السلع الخاصة والسلع العامة. ومن ثم تقسيم ما تم تخصيصه من موارد لانتاج السلع العامة على مزيج من السلع العامة المرغوب توفيرها. وأن تخصيص الموارد يجب ان يكون تخصيصا كفوءا يتحقق عنده أعلى مستوى لرفاهية المجتمع Social Welfare ، أي التخصيص الأمثل. وسنستخدم لهذا الغرض فكرة منحنيات السواء والقيد المتمثل بمنحنى امكانيات الانتاج [2]

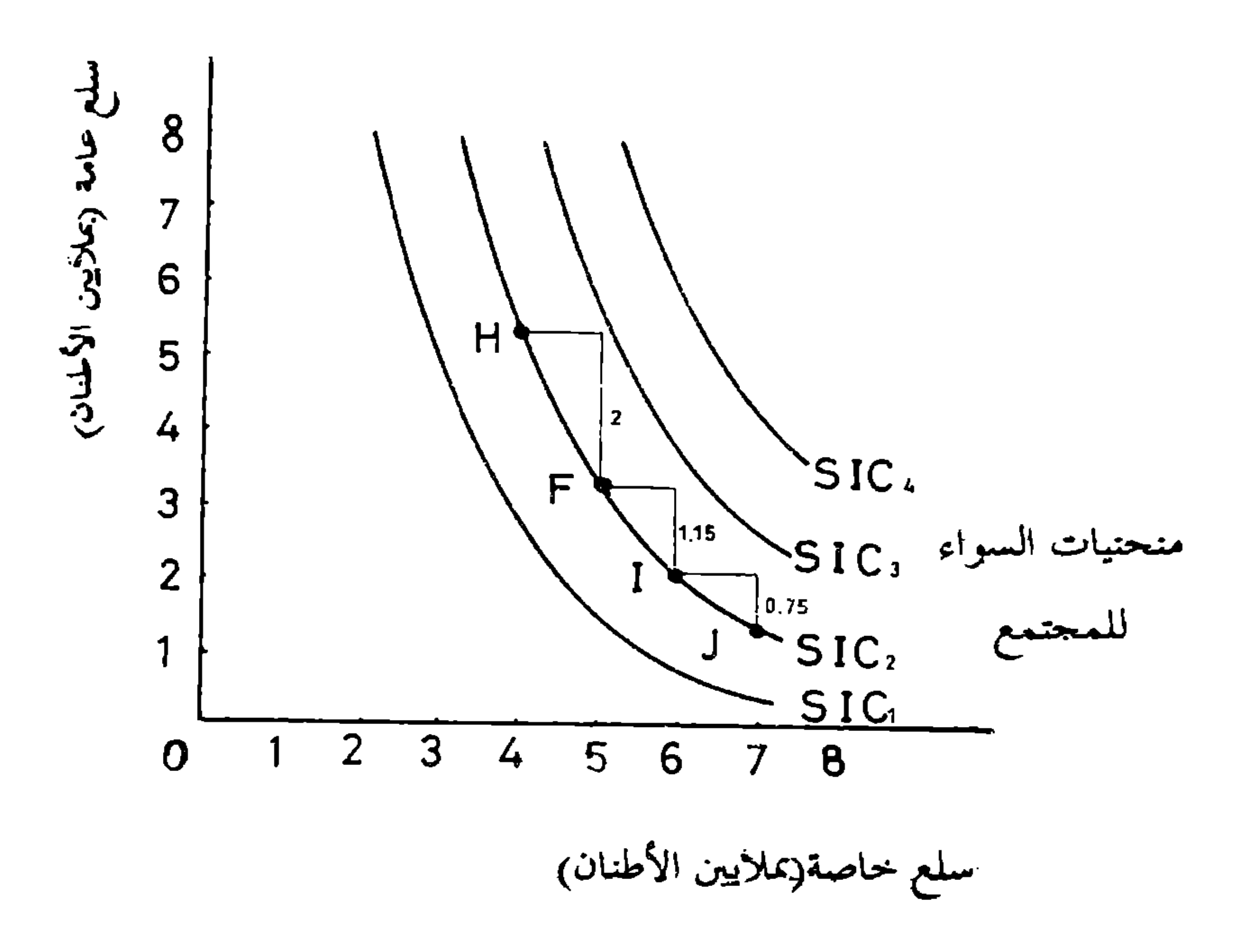
فإذا افترضنا في اقتصاد ما أن هناك دالة منفعة للمجتمع Social Utility Function ، فمن هذه الدالة يمكن الحصول على منحنيات سواء المجتمع Social Indifference Curves(SIC) كما تبدو لنا في الشكل (2-1).

حيث يمثل المحور الافقي كميات السلع الخاصة بينما يمثل المحور العمودي كميات السلع العامة ، أما المنحنيات SIC_1 و SIC_4 و SIC_3 و SIC_2 ، فهي منحنيات السواء للمجتمع او خارطة السواء للمجتمع. ويمثل كل منحنى منها مستوى ما من رفاهية المجتمع، فإذا كان SIC_1 يمثل مستوى رفاهية يعادل 100 وحدة من الرفاهية فإن SIC_2

يمثل مستوى رفاهية اعلى وليكن 200 وحدة من الرفاهية على سبيل المثال. وهكـــذا نرى ارتفاع مستوى الرفاهية كلما ابتعد المنحنى عن نقطة الاصل.

شكل (2-1)

منحنيات سواء للمجتمع



والان دعنا نتفحص أحد منحنيات السواء وليكن SIC_2 فكل نقطة على هـــذا المنحنى تمثل مزيجا أو توليفا من السلع العامة والخاصة. وهذا يعني أن المنحنـــى المتكون من عدد لا نهائي من النقاط يعبر عن عدد لا نهائي من التوليفات كذلـــك.

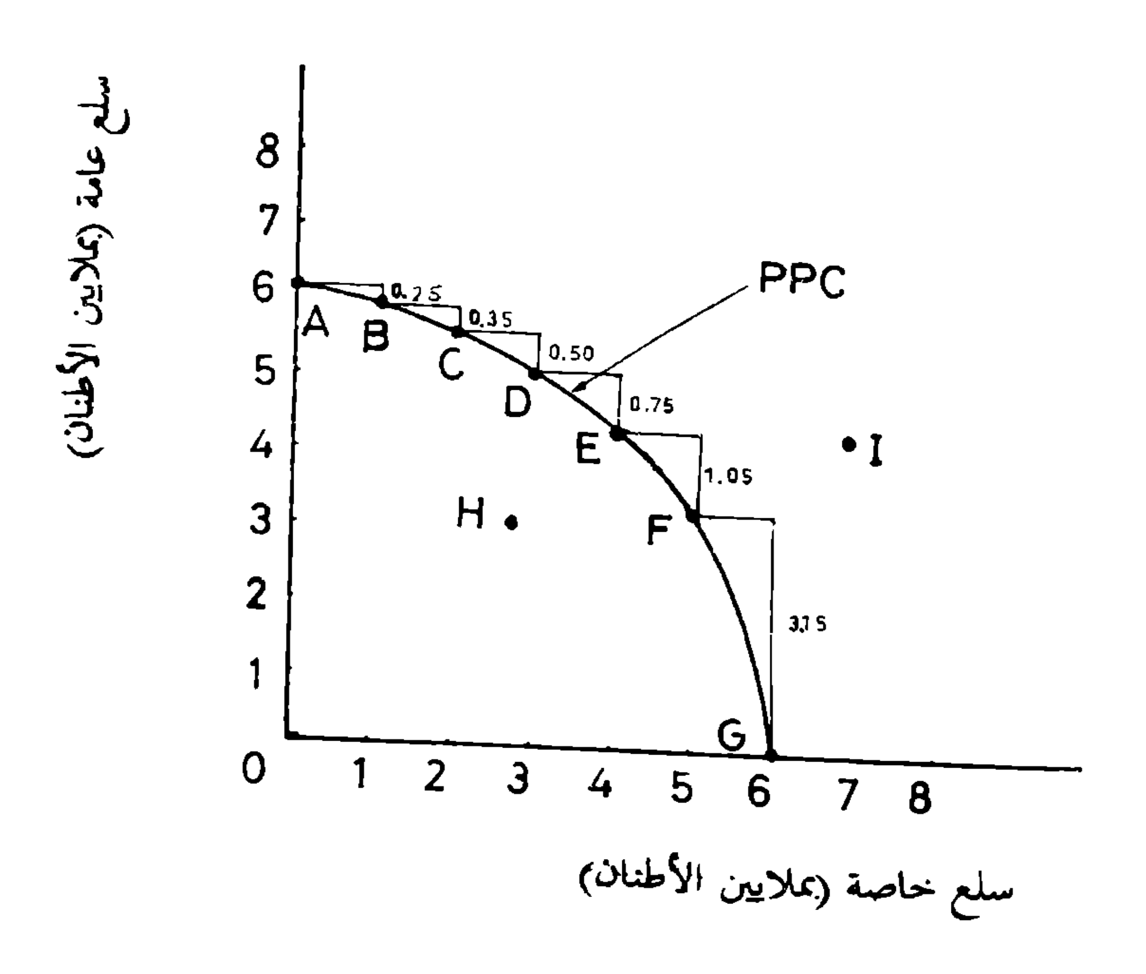
هذا وأن الانتقال من نقطة H الى نقطة F على طول المنحنى يعنـــي ان المجتمـــع يضحي بمقدار 2 مليون وحدة من السلع العامة من أجل الحصول على مقدار مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة. أي الحصول على 5 ملايين وحدة بـــدلا مـــن 4 ملايين وحدة من السلع الخاصة مع البقاء عند نفس مستوى الرفاهية. وهكذا نـــرى ان الانتقال من نقطة F الى نقطة I على طول المنحنى يعني تضحية المجتمع بمقدار 1.15 مليون وحدة من السلع العامة مقابل الحصول على مليون وحدة اضافية مـــن السلع الخاصة. وأخيرا لو تم الانتقال من نقطة I الى نقطة J فإن تضحية المجتمـــع من السلع العامة ستكون بمقدار 0.75 مليون وحدة مقابل الحصول على مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة أي الحصول على 7 مليون بدلا من 6 مليون وحدة من السلع الخاصة. وهنا نلاحظ أن هناك استبدال بين السلع الخاصة والسلع العامة، وأن نسبة الاستبدال هذه تعرف بإسم معدل الاحلال الحدي للمجتمـــع Marginal Rate Of Substitution For Society (MRS_s) . ويعبر ميل المماس لمنحنى سواء المجتمـــع عـــن معدل الاحلال الحدي للمجتمع. ومما نلاحظه هنا أن هناك تنـــاقص فـــي معـــدل الاحلال الحدي كلما انتقلنا من نقطة الى اخرى من أعلى اليسار الى اسفل اليميـــن على طول منحنى السواء. وهذا يعتبر مبدأ يعرف باسم مبدأ تناقص معدل الاحـــلال الحدي الذي يعتبر السبب وراء تحدب منحنى السواء تجاه نقطة الاصل.

والان سننتقل الى القيد الذي يواجه المجتمع في الحصول على المزيد مـــن الرفاهية. فحصول المجتمع على درجة اعلى من الرفاهية يقتضي الوصول الى SIC اعلى، إلا أن ندرة الموارد تحول دون ذلك وتشكل قيدا على دالة الرفاهية. وهكـــذا سنستخدم منحنى امكانيات الانتاج Production Possibilities Curve (ppc) كقيد كما مبيـــن من الشكل (2-2). حيث يمثل المحور الافقي كميات السلع الخاصة بينمـــا نجـــد أن

المحور العمودي يمثل كميات السلع العامة. فعند نقطة Aعلى المحور العمودي يتم تخصيص جميع الموارد لانتاج السلع العامة، أما عند نقطة G فإن جميع الموارد تخصص لانتاج السلع الخاصة، أما النقاط F,E,D,C,B، فتعبر عن امكانيات لانتاج مزيج من السلعتين العامة والخاصة. وهكذا يعبر الخط الواصل بين النقاط G,F,E,D,C,B,A عن امكانيات الانتاج ويعرف هذا المنحنى باسم منحنى امكانيات الانتاج. إذ أنه يمثل اقصى انتاج ممكن من السلع الخاصة والعامة بما هو متاح من موارد اقتصادية في ظل مستوى تكنولوجي معطى. وعليه يعبر منحنى امكانيات الانتاج عن التخصيص الكفوء والاستخدام الكامل للموارد

شكل (2-2)

منحنى امكانيات الانتاج



وبهذا تدل أي نقطة تقع الى يسار المنحنى كما هو الحال في نقطة H عن تعطل في الموارد ، بينما تعبر نقطة I مثلا وأي نقطة تقع الى يمين المنحنى عن عدم امكانية المجتمع في الوقت الحاضر من انتاج هذا المزيج من السلعتين. إلا أن بإمكان المجتمع الوصول الى نقطة I إذا حقق نموا في الموارد او تغيرات تكنولوجية تعمل على نقل منحنى امكانيات الانتاج الى اليمين والى اعلى.

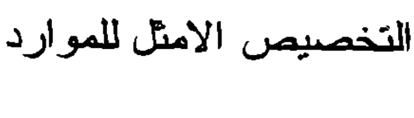
ان الانتقال من نقطة الى أخرى على منحنى امكانيات الانتاج يعني اعادة تخصيص الموارد على انتاج السلع الخاصة والعامة. فعلى سبيل المثال إذا تم الانتقال من نقطة C الى D فإن المجتمع سيضحي بانتاج 0.50 مليون وحدة من السلع العامة مقابل زيادة انتاج السلع الخاصة بمقدار مليون وحدة. ولو تم الانتقال من D إلى E على طول المنحنى فإن المجتمع يضحي بما مقداره 0.75 مليون وحدة من السلع العامة مقابل انتاج ما مقداره مليون وحدة اضافية من السلع الخاصة. أي انتاج 4 مليون وحدة من السلع الخاصة بدلا من 3 مليون وحدة منها.

وهنا نلاحظ أن هناك نسبة للتحويل من انتاج سلع عامة الى انتاج سلع خاصة وتعرف هذه النسبة باسم معدل التحويل الحدي Marginal Rate Of Transformation (MRT). وهذا يقاس رياضيا بميل المماس لمنحنى امكانيات الانتاج. كما نلاحظ كذلك أن الانتقال من نقطة الى اخرى على طول منحنى امكانيات الانتاج يعني تزايد تضحية المجتمع من السلع العامة مقابل انتاج المزيد من السلع الخاصة. وهذا يعني سريان قانون تزايد تكلفة الفرصة البديلة Law Of Increasing Opportunity Cost الذي يبرر تقعر المنحنى تجاه نقطة الاصل.

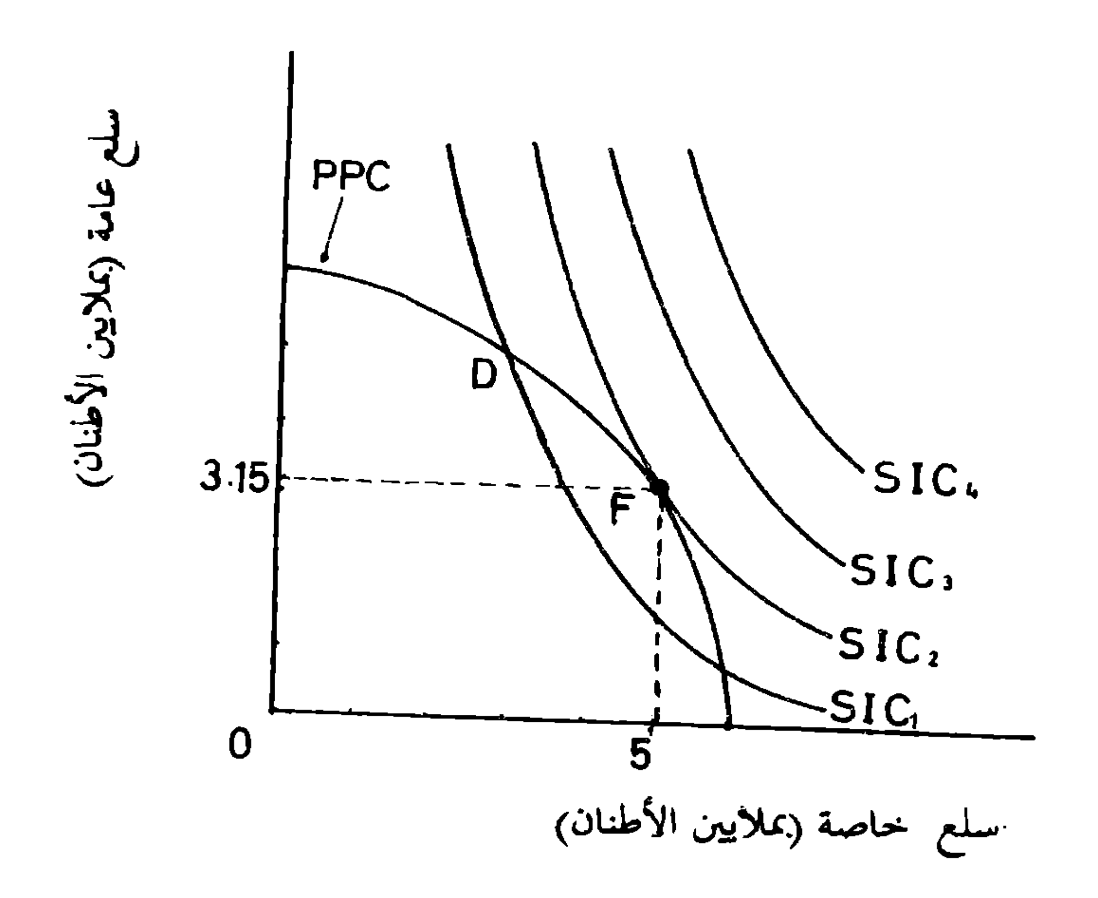
وفي الخطوة الاخيرة من التحليل سنقوم بجمع منحنيات سواء المجتمع مع منحنى امكانيات الانتاج كقيد من أجل الحصول على التخصيص الأمثل Optimal

Allocation أي تحقيق أقصى انتاج ممكن وأعلى مستوى للرفاهية. وهـــذا يتحقـــق عندما يمس منحنى امكانيات الانتاج PPC منحنـــى الســـواء للمجتمـــع SIC ففـــي الشكل(2-3) نرى ان منحنى امكانيات الانتاجPPC يمس منحنى السواء للمجتمعSIC_2

شكل (2-3)



التخصيص الامثل للموارد



عند نقطة F. حيث يتساوى عندها معدل الاحلال الحدي للمجتمع مع معدل التحويـلى الحدي، أي MRSs=MRT. أي تساوي ميل منحنى السواء للمجتمع مع ميل منحنـــى امكانيات الانتاج. ولما كانت نقطة F تمثل الاستخدام الكامل للمـــوارد والمســـتوى

الاعلى للرفاهية التي يمكن الوصول اليها، فإن تخصيص الموارد لانتاج 5 ملايين وحدة من السلع الخاصة و 3.15 مليون وحدة من السلع العامة يعتبر تخصيصا أمثلا. وأن هذا الوضع لا يتحقق عند أي نقطة غير نقطة F. فعند نقطة D مثلا لا يتساوى ميل منحنى السواء مع ميل منحنى امكانيات الانتاج ، وهذه النقطة هي نقطة تقاطع وليس نقطة تماس. وفي الوقت الذي تعبر نقطة D عن الاستخدام الكامل لأنها تقع على منحنى امكانيات الانتاج فهي تقع على STC_1 ، وأن بالامكان الوصول الى SIC_2 بنفس امكانيات الانتاج الحالية. فنقطة D اذن لا تمثل التخصيص الأمثل

والان وبعد ان تم تخصيص الموارد لانتاج السلع والخدمات العامة تقوم الدولة باتخاذ القرار بالانفاق الامثل على المشروع الذي يكون فيه تجاوز المنافع على التكاليف الاجتماعية اعظم ما يمكن والابتعاد عن أي مشروع عام لا تتجاوز فيه المنافع على التكاليف. وهي بذلك تحقق مبدأ أقصى كسب للمجتمع Maximum Social Gain[3]. فعلى سبيل المثال لو فرضنا بأن الدولة تريد انشاء جسر صغير، وان هناك ثلاث أنواع من الجسور، وأن التكاليف التي يتحملها المجتمع والمنافع التي يحصل عليها كما مدون في الجدول (2-1). حيث أن التكاليف التي يتحملها المجتمع Social Costs اكبر من المنافع الاجتماعية Social Benefits التي يحصل عليها المجتمع في حالة اختيار بناء جسر من النوع A. وبذلك سيكون صافي الكسب للمجتمع Net Social Gain (NSG) سالبا، وسيستبعد اختياره، لأنه سيخفض من رفاهية المجتمع بمقدار 10 مليون دينارا في حالة تنفيذه. وهكذا سيبقى امام الدولة مسألة

جدول (2-1)

التكلفة - المنفعة لإنشاء جسر

(بملايين الدنانير)

نوع الجسر	التكاليف الاجتماعية	المنافع الاجتماعية	صافي كسب المجتمع
A	50	40	10
B	100	250	150
C	150	350	200

الاختيار بين جسر من نوع B وآخر من نوع C . حيث يحقق كلاهما كسبا صافيا موجبا و أن الاختيار سيقع هنا على تنفيذ مشروع جسر من النوع C اذ ان هذا المشروع يحقق صافي كسب للمجتمع بمقدار 200 مليون دينار اوهو أعلى مما يحققه تنفيذ جسر من النوع B.

ولتوضيح كيفية حساب المنافع التي يحصل عليها المجتمع من انشاء مشروع عام لذلك نضرب المثال التالي عن انشاء سد على مجرى نهر يحد من اضرار الفيضانات للمزارع والمدن [4] .ولنفترض بأن الاضرار تبلغ 760 مليون دينار اسنويا و ان هناك اربعة حجوم للسد متباينة ، تختلف في تكاليفها وفي المنافع التي تحققها. وفي الجدول (2-2) نعرض التكلفة والمنافع الاجتماعية للبدائل الاربع.

جدول (2−2)

التكلفة − المنفعة لانشاء سد

(بملايين الدنانير)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
حجم المشروع	اجمالي التكلفة الحقيقية للمجتمع TSC	معدل الاضرار السنوية قبل بعد انشاء السد	اجمالي المنافع للمجتمع (التقليل من الاضرار) TSB	صافي الكسب NG أي العمود (2)−(4)
بدون	0	760	0	0
A:	60	640	120	60
B: صغير	200	440	320	120
C: متوسط	360	260	500	140
D: كبير	600	120	640	40

فالعمود (2) يمثل التكلفة التي يتحملها المجتمع لانشاء سد وخزان للمياه. اما العمود (3) فيمثل الاضرار في حالة عدم انشاء السد والاضرار المتبقية بعد انشاء السد، وهي مبالغ تتناقص مع تزايد حجم المشروع. وفي العمود (4) تم الحصول على مقدار التقليل من الاضرار والتي تعتبر منفعة للمجتمع. فانشاء مشروع A مثلا بتكلفة قدرها 60 مليون دينارا سيخفض الاضرار من 760 الى 640 مليون دينارا، وان مقدار الانخفاض وهو 120 مليون دينارا يمثل منافع للمجتمع. وأخيرا نجد أن العمود (5) قد تضمن على صافي الكسب الذي يتم الحصول عليه من طرح ما ورد

في العمود (2) مما ورد في العمود (4). حيث بلغت اقصى قيمة لصافي الكسب 140 مليون دينار، وعليه يعتبر الحجم الافضل هو الحجم المتوسط C. ومما نلاحظه عن الجدول كذلك ان اختيار الحجم C بدلا من B يؤدي الى زيادة في التكاليف بمقــدار 160 مليون ديناراوزيادة في المنفعة بمقدار 180 مليون دينار، بينما اذا تــم اختيــار الحجم D فإن المجتمع سيتحمل تكاليف اضافية بمقدار 240 مليون ديناراولا يحصــل على منافع اضافية الا بمقدار 140 مليون دينارا.

وبعد هذه الامثلة العددية لتوضيح مبدأ الحصول على اقصى صافي منفعــة للمجتمع من الانفاق العام، نناقش المسألة بيانيا في مثال لانشاء موقف عام للسيارات في مدينة ما.والجدول(2-3) يتضمن على الانفاق العام واجمالي التكاليف الاجتماعية

جدول (2-3)

التكلفة - المنفعة لمشروع انشاء موقف للسيارات

(بملايين الدنانير)

(1)	(2)	(3)	(4)
الانفــاق العــــام (الضرائب)	التكلفة الكلية الاجتماعية TSC	المنفعة الكلية الاجتماعية TSB	صافي الكسب الاجتماعي NSG
0	0	0	0
1	1	2.25	1.25
2	2	4.00	2.00
3	3	5.35	2.35
4	4	6.40	2.40
5	5	7.15	2.15
6	6	7.70	1.70
7	7	8.15	1.15
8	8	8.50	0.50
9	9	8.80	-0.20
10	10	9.05	-0.95
11	11	9.25	-1.75

Total Social Costs (TSC) واجمـــالي المنـــافع الاجتماعيــــة Total Social Benefits(TSB) وصافي الكسب للمجتمع كما يتضح ذلك في الجدول.

ففي العمود الثالث نرى ان اجمالي التكلفة الاجتماعية يتزايد بنسبة ثابتة وان اجمالي المنفعة الاجتماعية يتزايد كذلك ولكن بنسبة متناقصة، ويعبر العمود الرابـــع مـــن الجدول عن حاصل طرح اجمالي التكلفة الاجتماعية من اجمالي المنفعة الاجتماعية والذي يعرف بصافي الكسب الاجتماعي . ومن الجدول يتضح ان صافي الكســـب يصل الى اقصاه عندما يكون الانفاق العام 4 ملايين دينارا.

ومن الجدول (2-3) يمكن الحصول بيانيا على دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية مـــن خلال العلاقة بين الانفاق والمنفعة وعلى دالة التكلفة الكلية الاجتماعية من خـــلال العلاقة بين الانفاق العام والضرائب. حيث يتحمل المجتمـــع تكلفـــة مـــن خـــلال الضرائب التي يدفعها الى الدولة، وهي تعادل مقدار الانفـــاق [5]. والشـــكل (2-4) يوضح في جزئه العلوي الطريقة الاجمالية في التحليل، والتي تستخدم فيـــها دالـــة اجمالي المنفعة الاجتماعية ودالة اجمالي التكلفة الاجتماعية. إذ تقع دالـــة اجمـــالي المنفعة الاجتماعية فوق دالة اجمالي التكلفة الاجتماعية في مدى الانفاق المحصـــور بين O و D . ومن ثم تصبح دالة اجمالي المنفعة الاجتماعية تحت دالـــة اجمـــالي التكلفة الاجتماعية، حيث تقطع دالة المنفعة دالة التكلفة عند نقطة E عندمـــا يصـــل الانفاق العام الى 8.7 مليون دينارا. وهكذا نرى أن هناك فجوة ايجابية وسلبية بيـــن اجمالي المنفعة والتكلفة الاجتماعية، ولا بد من اختيار مستوى الانفاق العام الـــذي يصل عنده الفرق الايجابي او الفجوة اقصى ما يمكن. والتي عندها يكون ميل دالـــة اجمالي المنفعة الاجتماعية مساويا لميل دالة اجمالي التكلفة الاجتماعية، وهذا مـــا تحقق عند مستوى انفاق عام هو 4 ملايين دينارا حيث بلغ اجمالي المنفعة الاجتماعية

6.4 مليون دينارا. ولما كان اجمالي التكلفة الاجتماعية هو 4 ملايين دينـــارا، فـــإن صافي الكسب الاجتماعي هو 2.4 مليون دينارا، ولما كان هذا الصافي في الكســـب هو أقصى ما يمكن الحصول عليه، فإن الانفاق العام يعتبر انفاقـــا امثـــلا Optimal Expenditure.

وفي الجزء السفلي من الشكل (2-4) تم الحصول على دالة صافي كسب المجتمـــع، حيث يمثل المحور الافقي الانفاق العام على المشروع بينما يمثل المحور الرأســـي صافي كسب المجتمع. وصافي الكسب هو عبارة عن الفرق بين المنفعـــة الكليـــة الاجتماعية والتكلفة الكلية الاجتماعية، حيث يبدأ صافي الكسب من الصفر ويـــأخذ بالتزايد حتى يصل أقصى ما يمكن عند مستوى انفاق 4 ملايين دينارا. ومن ثم نجد ان صافي الكسب يأخذ بالانخفاض كلما زاد الانفاق حتى يصل الى الصفـــر عنـــد مستوى انفاق 8.7 مليون دينارا. وإذا ما استمر الانفاق بالتزايد بعد هذا الحد سيكون صافي كسب المجتمع سالبا. وعليه يعتبر الانفاق بمقدار 4 ملايين هو الانفاق الامثل لأن صافي كسب المجتمع عند هذا المستوى من الانفاق قد بلغ أقصاه.

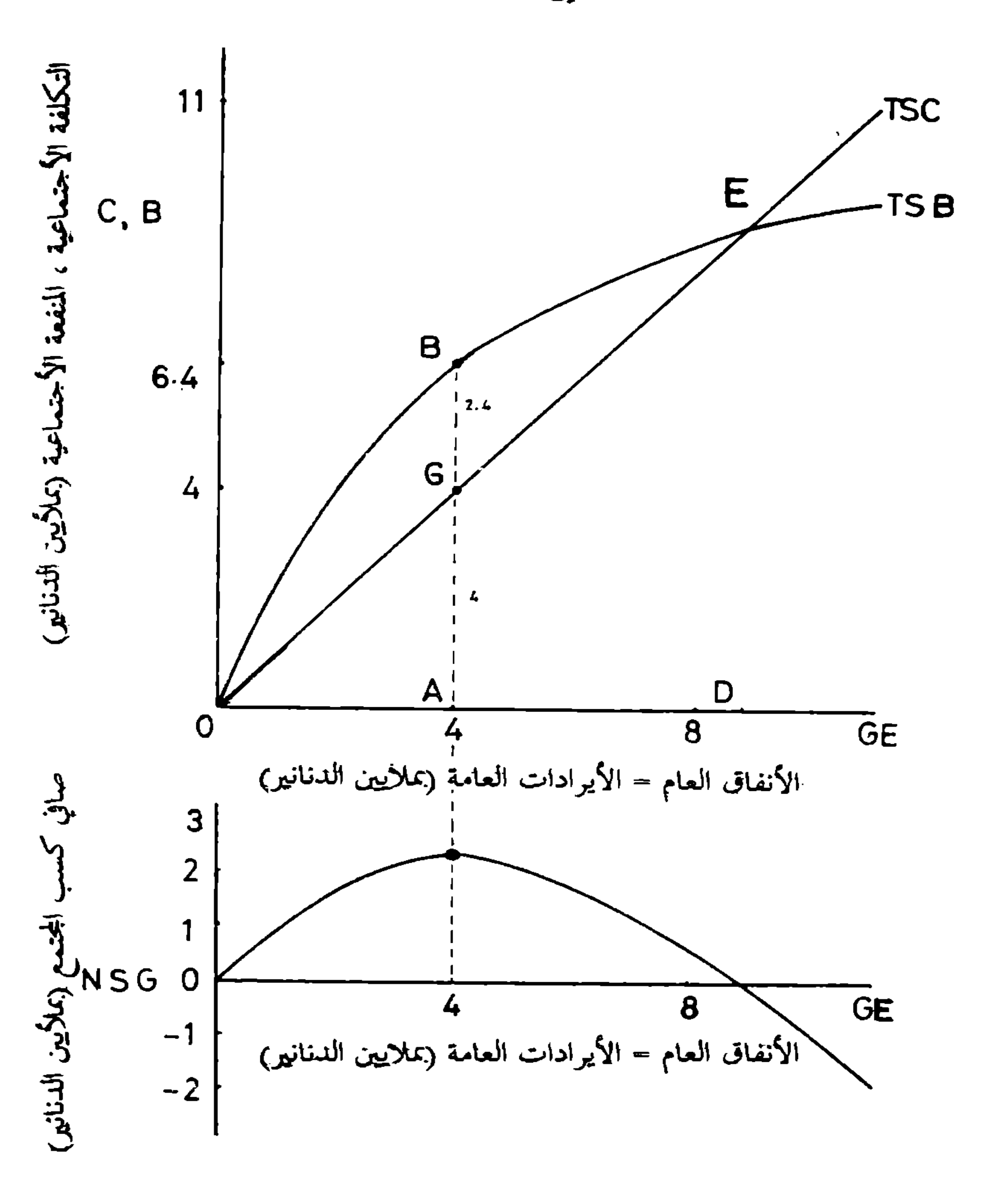
وأخيرا لا بد من الاشارة الى ان النظرة الحدية في التحليل للوصول الـــى الانفاق الامثل، تتطلب تساوي المنفعة الحدية الاجتماعيـــة Marginal Social Benefits (MSB) مع التكلفة الحدية الاجتماعية Marginal Social Costs (MSC). وهـــذا الشـــرط يتحقق عندما يقطع منحنى المنفعة الحدية الاجتماعيـــة منحنـــى التكلفـــة الحديـــة الاجتماعية عند مستوى انفاق 4 ملايين في مثالنا هذا

ثانيا: وظيفة التوزيع

ان توزيع Distribution الدخل والثروة في أي مجتمع يعتمد على توزيع ملكية الموارد الاقتصادية (الأرض ورأس المال و العمل والتنظيم) . وقد يتوافق هذا

شكل (2-4)

تحليل التكلفة - المنفعة والانفاق الامثل



التوزيع للدخل والثروة أو لا يتوافق مع مبادئ العدالة في المجتمع، وفي هذا المضمار نرى اختلاف وجهات النظر بخصوص العدالة في توزيع الدخل والثروة، ومهما يكن من أمر فإن الأغلبية من الكتاب يتفقون على ضرورة القيام بإجراء تعديلات هي بمثابة اعادة توزيع Redistribution من أجل ضمان الحد الادنى للرفاهية لذوي الدخول المنخفضة. وهكذا انتقل الاهتمام من معالجة الحالة العامة للعدالة والدخل في قمة السلم التوزيعي الى معالجة وضع الدخل في أسفل السلم. وعلى أية حال، هناك العديد من الطرق التي يمكن ان تستخدم في اعادة التوزيع، الا ان اهمها هي

أ. فرض ضريبة تصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة واعطاء اعانات لذوي الدخول المنخفضة من العوائل [6].

ب. فرض ضرائب تصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة واعطاء اعانات سكن للطبقات الفقيرة من خلال دعم السكن العام

ج. فرض ضرائب على السلع التي تعتبر في الغالب من مشتريات وذوي الدخول المرتفعة واعانة للسلع التي تعتبر من مشتريات ذوي الدخول المنخفضة [7].

هذا مع العلم بأن العدالة في التوزيع لا تتحقق الا بتكلفة يتحملها المجتمع، وهذه التكلفة هي انخفاض مستوى رفاهية المجتمع. وعند المفاضلة في الاختيار بين استخدام هذه الطريقة او تلك فإن علينا ان نأخذ بنظر الاعتبار الخسارة الصافية في رفاهية المجتمع أي تكلفة الرفاهية، وهي تكلفة نشأت بسبب تدخل الدولة في

اختيارات المستهلك والمنتج. وهكذا نرى ان واضعي السياسة المالية يواجهون هدفين متعارضين هما العدالة في التوزيع ورفع مستوى رفاهية المجتمع .

وللتعرف على حالة توزيع الدخل قبل وبعد اجراءات الدولة باعادة التوزيع في مجتمع ما سنستخدم منحنى لورنز Lorenz Curve[8]. وهو مقياس مناسب يستدل به على وجود حالة المساواة وعدم المساواة في التوزيع. فهناك حالتان متطرفتان يمكن اعتبارهما من الحالات النظرية وهما حالة المساواة المطلقة في التوزيع وحالة عدم المساواة المطلقة في التوزيع.أما الحالة الواقعية فهي وسطا بين الاثنين، حيث ان هناك عدم مساواة في توزيع الدخل ، وهي الحالة التي تهمنا والتي نستخدم فيها منحنى لورنز لتوزيع الدخل في المجتمع. وهذا المنحنى يعكس مدى الاقتراب من المساواة او عدم المساواة في التوزيع.

فلو فرضنا ان كل فرد من السكان في مجتمع ما قد اعطي تسلسلا في المجتمع حسبما يحققه من دخل فسيبدأ التسلسل مع أفقر الناس وسينتهي بأغناهم. ومن ثم تم تقسيم التسلسل الى أربع فئات فالفئة الاولى تحتوي على أفقر 25% من السكان والفئة الثانية تحتوي على 25% من السكان ممن هم أفضل دخلا من الفئة الاولى. أما الفئة الثالثة فتتضمن على 25% من السكان هم الافضل دخلا من الفئات السابقة. وأخيرا تتضمن الفئة الرابعة على 25% من السكان الاعلى دخلا من كافة الفئات السابقة .

ففي الحالة التي يكون فيها التوزيع توزيعا عادلا أي أن هناك مساواة مطلقة في التوزيع، فإن حصة كل فئة من الفئات الاربع ستكون مساوية Absolute Equality لحصة الفئة الاخرى . وإذا أخذ بتراكم الحصص سنحصل على توزيع للدخل يعتبر

توزيع المساواة المطلقة. كما نلاحظ ذلك في العمود (2) من الجدول (2-4). وبمقارنة الحصص التراكمية

جدول (2-4)

توزيع الدخل

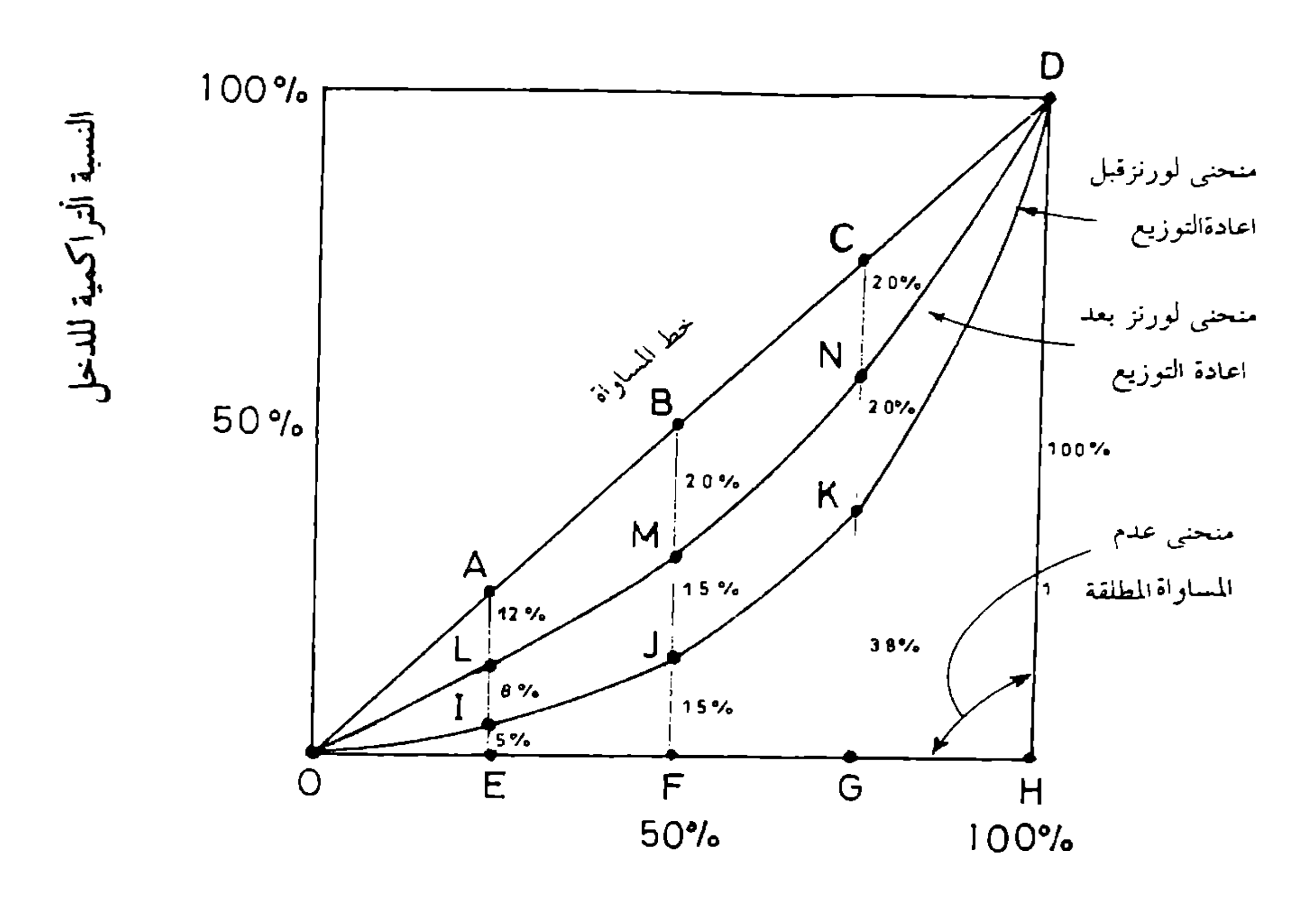
فئات السكان مدرجة حسب الدخل من أوطأ إلى أعلى	الحصص او النسب التراكمية				
	(1) السكان	الدخل			
		(2) توزيع المساواة المطلقة	(3) توزيع عدم المساواة المطلقة	(4) توزيع عدم المساواة (الواقعي)	(5) التوزيع بعد الضريبة
الفئة الاولى	0.25	0.25	0	0.05	0.13
الفئة الثانية	0.50	0.50	0	0.15	0.30
الفئة الثالثة	0.75	0.75	0	0.38	0.58
الفئة الرابعة	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

في العمود (1) مع تلك في العمود (2) نجد أن 25% من السكان يحصلون على ربع الدخل وأن 50% من السكان يحصلون على نصف الدخل ، وهكذا. وإذا وضعنا النسب التراكمية لفئات السكان على المحور الافقي والنسب او الحصص التراكمية للدخل على المحور العمودي (الرأسي) واستخدمنا البيانات الواردة في العمود (1) و (2) فإننا سنحصل على نقاط مثل D,C,B,A، كما مبين في الشكل (2-5). وبايصال

هذه النقاط نحصل على خط مستقيم يشكل زاوية 45 مع المحور الافقي، وهذا الخط يعبر عن توزيع المساواة المطلقة وقد يعـــرف اختصـــارا باســـم خـــط المســـاواة (OABCD).

شكل (5-2)

منحنى لورنز وتوزيع الدخل



ولو نظرنا الى العمود (1) و (3) في الجدول (2-4) لوجدنا ان الفئات الثلاث الاولى لم تستلم أي دخل بينما تحصل الفئة الاغنى على اجمالي الدخل. فالفئة الاول ليس لديها أي حصة في الدخل أي ان حصتها تساوي صفرا ممثلة بالنقطة E على المحور الافقي. وكذلك الامر بالنسبة الى الفئة الثانية والثالثة كما نلاحظ ذلك عن النقطة GوF أما الفئة الرابعة فتحصل على 100% من الدخل. وبإيصال النقاط O،E،F، G و D نحصل على منحنى عدم المساواة المطلقة Absolute Inequality في توزيع الدخل وهو على شكل زاوية قائمة . وبهذا نكون قد ناقشنا الحالتين المتطرفتين في التوزيع

والان دعنا ننقل لمناقشة الحالة الواقعية التي تعتبر محور اهتمام المالية العامة، وبالنظر الى الجدول السابق في العمود (1) و (4) نرى أن 25% من السكان في أدنى السلم لا يستلمون الا دخلا بلغت حصته 5% من اجمالي الدخل فقط، وأن 50% من أقل الناس دخلا لا يحصلون الا على حصة تساوي 15% من الدخل القومي، وأن ثلاث أرباع السكان الاقل دخلا لا يحصلون الا على38% من الدخل، وبذلك يحصل ربع السكان في اعلى سلم التوزيع على 62% من الدخل، وهذه البيانات تعكس بوضوح مدى التوزيع غير المتساوي في الدخل. ويتضح ذلك بيانيا، حيث تمثل المسافة EI حصة الفئة الاولى وهي تساوي 0.05 اما المسافة FJ فتمثل حصة الفئة الاولى والثانية سوية وهي 0.15 والمسافة GK تمثل حصة الفئات الثلاث الاولى وهي 0.38. وبهذا ستكون مجموع حصص الفئات الاربع تساوي واحد، وبالايصال بين O،I، J، K و D نحصل على منحنى يمثل توزيع الدخل في المجتمع، وهو كما يبدو توزيعا بعيدا عن المساواة، ويعرف المنحنى OIJKD بإسم منحنى لورنز

فإذا كان هذا هو واقع حال المجتمع، وكانت الدولة ترغب في اعادة توزيع الدخل بشكل افضل فإن ذلك ممكنا من خلال برامج اعادة التوزيع Redistribution بواسطة الضريبة - الاعانة. ولو فرضنا ان الدولة قد اقدمت على ذلك فإن البيانات الواردة في العمود (5) من الجدول (2-4) تعكس حالة توزيع الدخل بعد فرض الضريبة. حيث ان الفئة الاولى الاوطأ دخلا قد حصلت على حصة من دخل بلغت 0.13 مقارنة بحصة 0.05 من الدخل قبل فرض الضريبة وأن الفئة الثانية والاولى قد حصلتا على 0.30 من الدخل بعد تنفيذ مخطط الضريبة - الاعانة مقارنة بحصة 0.15 من الدخل قبل ذلك. ومن ثم نرى ان الفئات الثلاث الاولى قد حصلت على 0.58 من الدخل بعد الضريبة - الاعانة مقارنة بحصة بلغت 0.38 قبل اعادة التوزيع. وبإيصال النقاط O،L،M،N و D نحصل على منحنى لورنز OLMND بعد الضريبة - الاعانة والذي يمثل توزيعا افضل من التوزيع السابق وذلك لاقترابه من خط المساواة، حيث ان الفئة الاولى قد زادت حصتها في الدخل باكثر من مرة ونصف، بينما تضاعفت حصة نصف السكان الاقل دخلا ، وكذلك زادت حصة ثلاث أرباع السكان الاقل دخلا بما يزيد على نصف الحصة السابقة ، اما الفئة الرابعة في أعلى سلم التوزيع فقد انخفضت حصتها من 0.62 الى 0.42 من اجمالي الدخل القومي بعد الضريبة - الاعانة. وهذا الانخفاض يعادل ثلث الحصة السابقة.

وبعد تعرفنا على حالة عدم المساواة في التوزيع بواسطة منحنى لورنز يمكن الان قياس درجة عدم المساواة في التوزيع بواسطة معامل جيني Gini Coefficient . ومعامل جيني هو نسبة المساحة المحصورة بين خط المساواة ومنحنى عدم المساواة المطلقة. وعلى سبيل المثال ان معامل جيني قبل الضريبة - الاعانة وتبعا للشكل (2-5) هو

$$\text{معامل جيني} = \frac{\text{مساحة الشكل OABCDKJI}}{\text{مساحة المثلث OHD}}$$

وان قيمة معامل جيني تنحصر بين الصفر والواحد، حيث ان قيمته تساوي صفرا عندما يكون توزيع الدخل توزيعا متساويا، بصورة مطلقة. اما في حالة عدم المساواة المطلقة في التوزيع فإن قيمة معامل جيني تساوي واحد. وبذلك نرى ان صغر قيمة المعامل واقترابها من الصفر يدل على ان درجة عدم المساواة منخفضة وان الدخل هو باتجاه المساواة المطلقة في التوزيع، والعكس بالعكس

وهكذا نرى ان اعادة توزيع الدخل التي تقود الى نقل منحنى لورنز الى مستوى اعلى اقرب الى خط المساواة في التوزيع سيؤدي الى انخفاض قيمة معامل جيني الذي يقيس لنا درجة عدم المساواة. وهذا دليل على زيادة مستوى الرفاهية التي تعزى الى الدور الذي لعبته السياسة المالية من خلال الضريبة - الاعانة، وهي تأثيرات ايجابية للسياسة المالية على مستوى الرفاهية الا ان اعادة توزيع الدخل والذي يتم عن طريق السياسة المالية لا يخلو من تأثيرات سلبية على مستوى رفاهية المجتمع، وهذا يحدث بسبب فرض الضريبة

فلو فرضنا ان هناك طلب على سلعة مثل X متمثلا بالمنحنى DD وان عرضها هو SS في سوق تسودها المنافسة التامة. وهذا كما يبدو في الشكل (2–6) حيث يمثل المحور الافقي Q الكمية المعروضة والمطلوبة بينما يمثل المحور الرأسي السعرP.وعند النقطة E_0 يتقاطع منحنى الطلب مع منحنى العرض ويتحقق التوازن في السوق بمقابلة شرط التوازن (SS=DD) . وبذلك تكون الكمية التوازنية من السلعة X هي 250 طنا والسعر التواني للسلعة X هو 3.5 دينارا. حيث يحقق كل

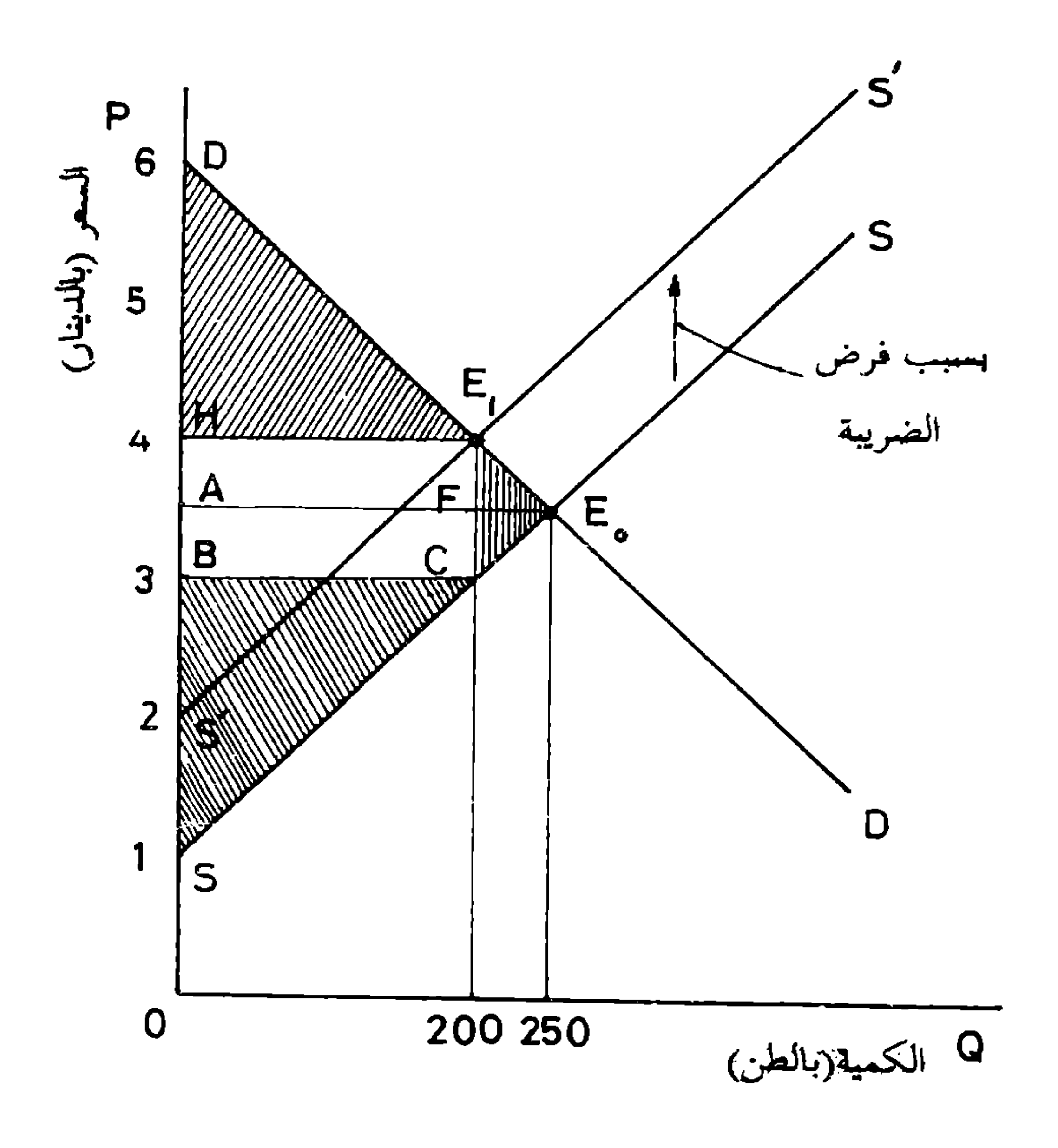
من المستهلك والمنتج كسبا من عملية التبادل في السوق، فالمستهلك يحقق كسبا متمثلا بالمساحة ADE_0 والتي تقدر بمبلغ 312.5 دينارا ويعرف هذا الكسب بفائض المستهلك Consumer's Surplus ، أما المنتج فيحقق كسبا متمثلا بالمساحة ASE_0 التي تعرف بفائض المنتج PRODUCER'S SURPLUS والذي يساوي 312.5 دينارا، كما مبين في الشكل (2-6).

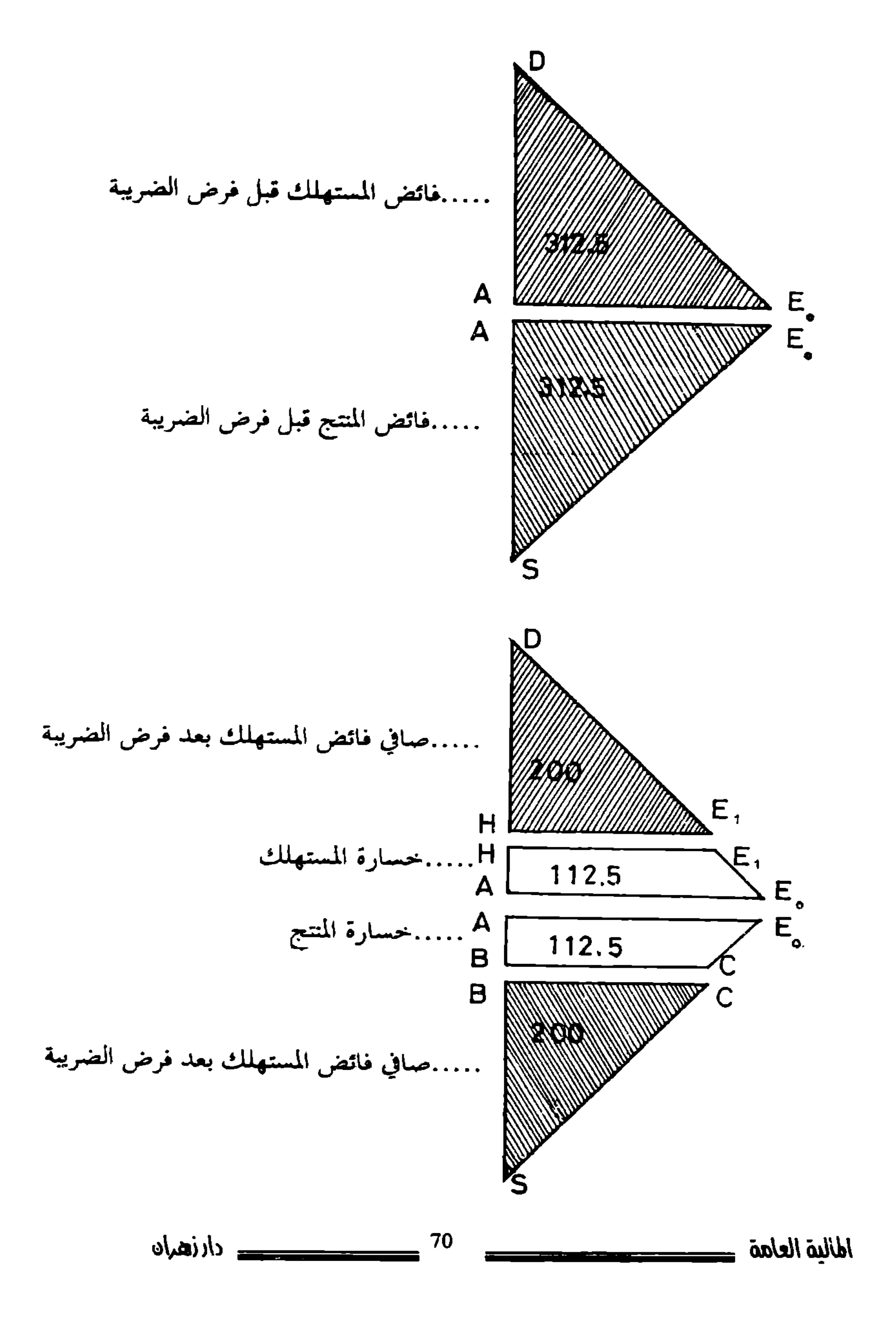
ولكن بعد فرض الضريبة على الوحدة الواحدة المنتجة فإن منحنى العروض SS سينتقل الى اعلى والى اليسار ليصبح $\acute{S}\acute{S}$. وبذلك يكون التوازن الجديد في السوق عند النقطة E_1 . ويترتب على ذلك ارتفاع السعر التوازني من 3.5 الى 4 دنانير وانخفاض الكمية التوازنية من 250 الى 200 طنا. وقد تأثر فائض المستهلك وفائض المنتج بالوضع التوازني الجديد، فالمستهلك خسر جزءا من فائضه CONSUMER"S LOSS متمثلا بالمساحة AHE_1E_0 والتي تساوي 112.5 دينارا، اما المنتج فقد تناقص فائضه PRODUCER'S LOSS بمقدار 112.5 دينارا والمتمثل بالمساحة $ABCE_0$. وبهذا يكون اجمالي ما خسره المنتج والمستهلك من فائضهما هو 225 دينارا

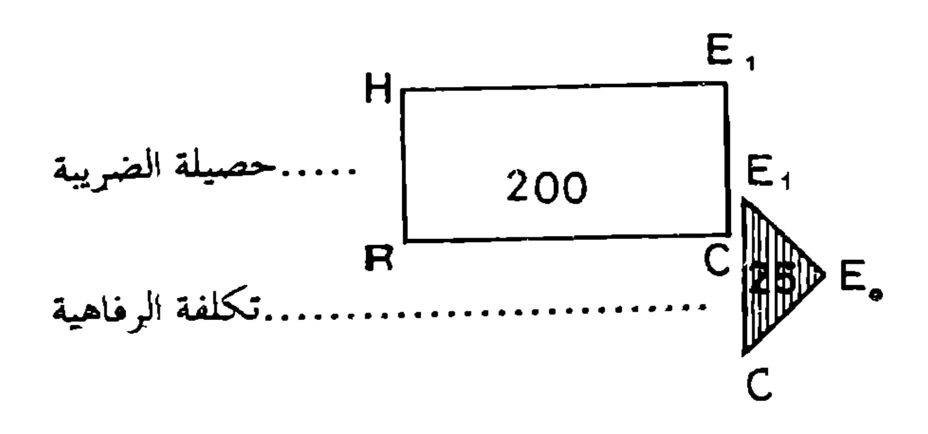
ولم يبق للمستهلك من فائضه الا 200 دينارا هي بمثابة صافي فائض للمستهلك Net Counsumer's Surplus بعد فرض الضريبة، كما لم يبق للمنتج من فائضه الا 200 دينارا هي صافي فائض المنتج Net Producer's Surplus. ولما كانت حصيلة ايرادات الدولة من الضريبة Total Tax Revenue هي 200 دينارا وهذه ستعود على المجتمع على شكل انفاق عام على سلع وخدمات عامة واعانات .وأن صافي خسارة المجتمعه ستكون 25 دينارا والمتمثلة بمساحة المثلث CE_0E_1. ويتم الحصول على هذا بطرح اجمالي الضريبة (200 دينارا) من اجمالي خسارة المستهلك والمنتج (225 دينارا)،

الشكل (6-2)

الضريبة ورفاهية المجتمع




D
فائض المستهلك قبل فرض الضريبة.....
312.5
A
E.
A
E.
312.5
فائض المنتج قبل فرض الضريبة.....
S
D
صافي فائض المستهلك بعد فرض الضريبة.....
200
H
E_1
H
E_1
خسارة المستهلك.....
112.5
A
E_0
A
E_0
خسارة المنتج.....
112.5
B
C
B
C
200
صافي فائض المستهلك بعد فرض الضريبة.....
S


E 1
H
حصيلة الضريبة.....
200
E1
R
C
25
Eo
تكلفة الرفاهية.........................
C

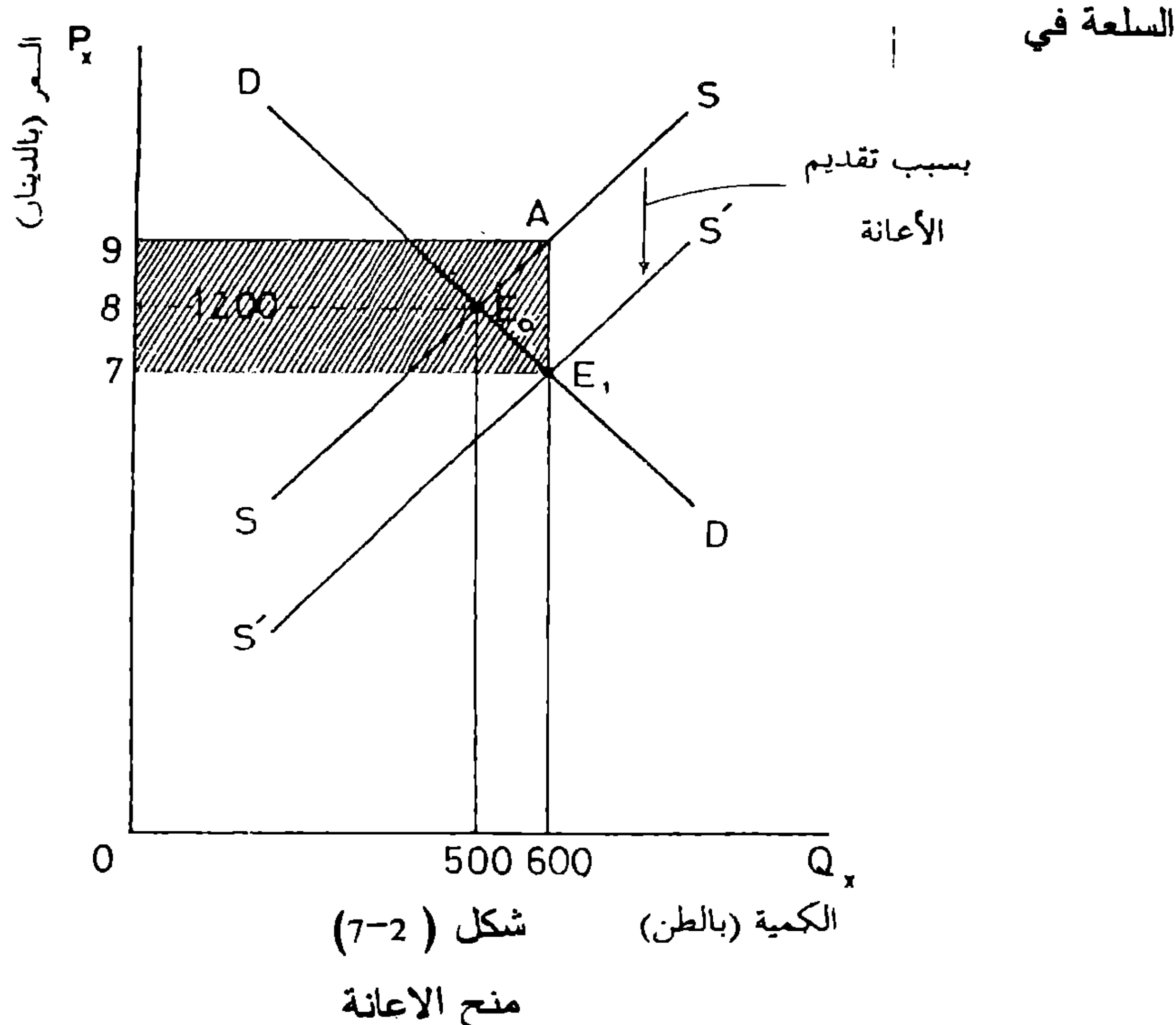
أي بطرح المساحة BCE_1H من المساحة BCE_0E_1H . وتعرف الخسارة في الرفاهيـــة باسم تكلفة الرفاهية Welfare Cost كذلك، حيث ان المجتمع يتحمل تكلفة يدفعها مـــن رفاهيته بسبب فرض الضريبة بهدف تحقيق المســــاواة في توزيــــع الدخـــل.

ومن ناحية اخرى يمثل الانخفاض في الكمية التوازنية في السوق من 250 الـــى 200 طنا ضياعا في تخصيص الموارد Misallocation of Resources.

ولا بد أن نشير اخيرا الى ان تكلفة الرفاهيـــة تختلــف بــاختلاف نــوع الضريبة، لذلك يجب اختيار الضريبة التي يترتب عليها اقل خسارة في الرفاهيـــة. وهذا يتطلب التعرف على نسبة الخسارة في الرفاهية الـــى حصيلـــة الضريبـــة، وتعرف هذه النسبة بنسبة الخسارة في الكفاءة، وهي تمثل الخسارة في الرفاهية التي يحدثها الدينار الواحد المجبى كضريبة . وبذلك يمكن الوصـــول وضـــع سياســـات ضريبية مثلى تتميز بانخفاض نسب الخسارة فـــي الكفـــاءة لمختلـــف الضرائـــب المفروضة [9].

والان دعنا نناقش معالجة الضياع في تخصيص الموارد الذي يمكن ان يتم من خلال اعانة الانتاج لمنتج ما على سبيل المثال. ولتوضيح ذلك نفترض أن هناك منتج لسلعة ما يواجه منحنى طلب مرن ويعمل في ظل تكلفة متزايدة وأن الســـلعة تباع في سوق تنافسية. حيث أن دفع الاعانة يتم بأسلوب الاعانـــة علـــى الوحـــدة الواحدة المنتجة ، وأن الاعانة النقدية الى المنتج تعتبر تخفيضـــا لتكلفـــة الانتـــاج. والشكل (2–7) يبين أن منحنى العرض SS سينتقل الى اليمين والى أسفل عموديـــا بمقدار الاعانة Subsidy . ويصبح منحنى العرض الجديد بعد منح الاعانة هو S S. وسيتغير التوازن بين العــــرض والطلب والذي حصل عند نقطة E_0 قبل الاعانـــة الى التوازن عند نقطة E_1 بع د دفع الاعانة. وســـينخفض الســـعر الـــذي يدفعـــه

المستهلك من 8 الى 7 دينارا. أما مبلغ الاعانة على الوحدة الواحدة فهو دينـــاران، وبذلك سيكون اجمالي الاعانة Total Subsidy التي يحصل عليها المنتج من الدولة هي 1200 دينارا،والمتمثلة بمساحة المستطيـــل المظلل. ولمـــا كان المنتـــج يبيـــع السلعة في



شكل (2-7)

منح الاعانة

السوق بسعر 7 دينارا فإن ايراده من مبيعاته سيكون 4200 دينـــارا، وبجمـــع هـــذا الايراد مع مبلغ الاعانة سيكون اجمالي ايرادات المتنج هو 5400 دينارا.وهنا نـــرى أن الكمية المنتجة قد زادت من 500 الى 600 طن. وعليه ستؤدي الاعانة الى زيـــادة

في الانفاق الاستهلاكي والانفاق الاستثماري ، أي زيادة الطلب الكلي ومعالجة مشكلة الضياع في تخصيص الموارد.

ثالثا: وظيفة الاستقرار

بعد مناقشتنا لدور السياسة المالية في التأثير على التخصيص والتوزيع سنبحث عن دورها الاساسي في تحقيق التشغيل الكامل مع درجة معقولة من الاستقرار Stabilization في الانتاج والمستوى العام للأسعار أي عن دور السياسة المالية في معالجة مشكلتي البطالة والتضخم .حيث أن الاقتصاد الحر - اقتصاد السوق - لا يضمن تحقق التشغيل الكامل ولا الاستقرار في المستوى العام للأسعار بصورة ذاتية. ولهذا نرى أن الاقتصاد الحر يخضع للتقلبات في الناتج والاسعار ويعاني لفترات طويلة من البطالة او التضخم أو من البطالة والتضخم في آن واحد، بسبب فشل نظام السوق. وعليه لا بد من التدخل في النشاط الاقتصادي، وهكذا اصبح من الضروري استخدام السياسة المالية في معالجة البطالة والتضخم وخلق حالة من الاستقرار مع الاخذ بنظر الاعتبار ان سوء استخدام هذه السياسة سيجعل منها أداة لعدم الاستقرار

إن مستوى التشغيل والمستوى العام للاسعار في أي اقتصاد يعتمد على مستوى الطلب الكلي Aggregate Demand(AD) . وسنفرق هنا بين الطلب الكلي في اقتصاد مغلق والطلب الكلي في اقتصاد مفتوح. ففي الاقتصاد المغلق يتكون الطلب الكلي من طلب القطاع الخاص على السلع الاستهلاكية والاستثمارية وطلب القطاع العام أي الطلب الحكومي [10]. فالطلب الكلي يعتمد اذن على أولا: قرارات الانفاق الاستهلاكي للافراد المستهلكين والتي تعتمد بدورها على ما لدى الافراد من دخل وثروة وعلى توقعاتهم واسعار السلع وغيرها.

وثانيا: قرارات الانفاق الاستثماري لرجال الاعمال والتي تعتمد هي الاخرى على العديد من العوامل منها توفر الائتمان ودرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في الزمن الماضي وفي الوقت الحاضر، وغير ذلك . وثالثا، نرى أن قرارات الانفاق الحكومي تعتمد على الوضع التوازني للاقتصاد وعلى الفلسفة التي يؤمن بها النظام السياسي القائم .

وعندما يكون الانفاق الكلي أي الطلب الكلي أقل من مقدار العرض الكلي Aggregate Supply (AS) ، فإن الاقتصاد سيتوازن عند مستوى دون مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية [11]. ولا بد من سياسة مالية توسعية Expansionary Fiscal Policy من أجل زيادة الطلب الكلي وتحقيق التوازن مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل، أي لا بد من زيادة الانفاق الحكومي او تخفيض الايرادات من الضرائب أو كلاهما. أما عندما يكون الطلب الكلي اكبر من العرض الكلي فإن هذا سيؤدي الى ارتفاع المستوى العام للاسعار أي الى تضخم [12] .فالطلب الكلي المتزايد هو السبب وراء وجود مشكلة تضخم وهنا نرى أن الطلب يسحب التضخم Demand Pull Inflation الى أعلى، وعليه لا بد من تخفيض الطلب الكلي بسياسة مالية مقيدة Restrictive Fiscal Policy [13] . والشكل (2-8) يوضح ذلك . ففي القسم (ا) نجد أن الاقتصاد متوازن عند مستوى دخل 4000 مليون دينارا وهو دون مستوى دخل الاستخدام الكامل البالغ 5000 مليون دينارا. ولذلك يستوجب الامر سياسة مالية توسعية تعمل على نقل منحنى الطلب الكلي AD الى اعلى بهدف تحقيق المساواة بين العرض الكلي AS والطلب الكلي AD عند نقطة E_{FE}، والتي يكون الدخل عندها دخل الاستخدام الكامل Y_{FE}. أما في القسم (ب) فإن الاقتصاد متوازن عند نقطة E_O فوق مستوى الاستخدام

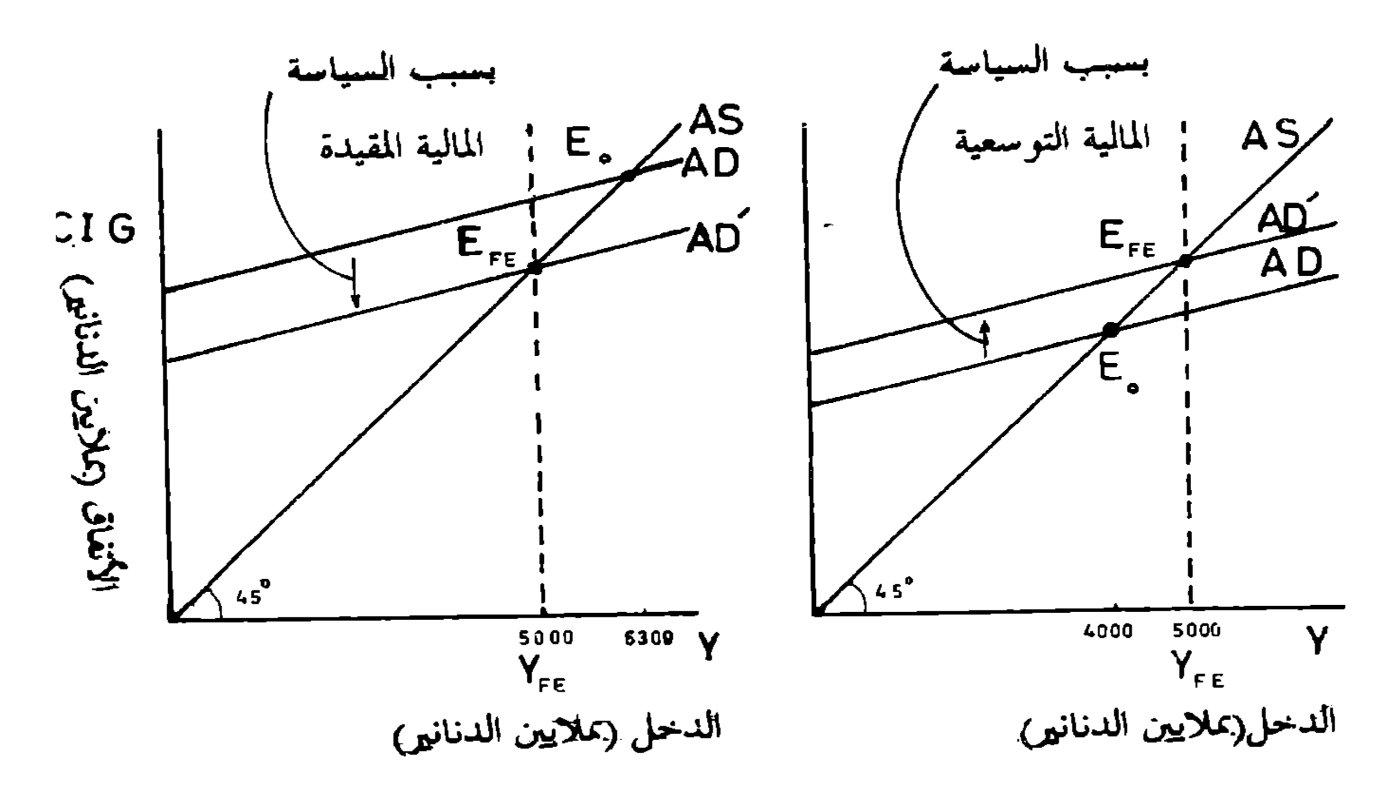
الكامل ، عند مستوى دخل 6300 مليون دينارا. وهذا يعني ان هناك تضخما يتطلب تخفيض الطلب الكلي. وهنا ستؤدي السياسة المالية المقيدة الى نقل منحنى الطلب الكلي الى اسفل ليصبح AD ويتحقق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل

والان دعنا نوسع نظرتنا في التحليل من الاقتصاد المغلق الذي يعيش في عزلة تامة عن المجتمع الدولي الى الاقتصاد المفتوح الذي يعمل ضمن مجتمع

شكل (2-8)

السياسة المالية والاستقرار





دولي يرتبط اعضاؤه بالتجارة وتدفق رأس المال إي يجب اضافة صافي التصدير- التصدير مطروحا منه الاستيراد- الى الطلب الكلي [14]. وفي هذه الحالة

سيتسع تأثير السياسة المالية الى الخارج. وعلى سبيل المثال نجد في حالة الركـــود ان السياسة المالية التوسعية يمكن ان تؤثر على الطلب الكلي مـــن خـــلال زيـــادة الانفاق الحكومي واعانات التصدير والضرائب على السلع الاجنبيـــة المســـتوردة. وهذه السياسة ستؤثر على ميزان المدفوعات للاقتصاد نفسه والمراكز الاقتصاديـــة لدول أخرى . وعلى أية حال وجب على واضعي السياسة المالية مراعاة السياسات الاقتصادية للدول ذات العلاقة، لكي تكون السياسة المالية المحلية في حالة تناســـق معها

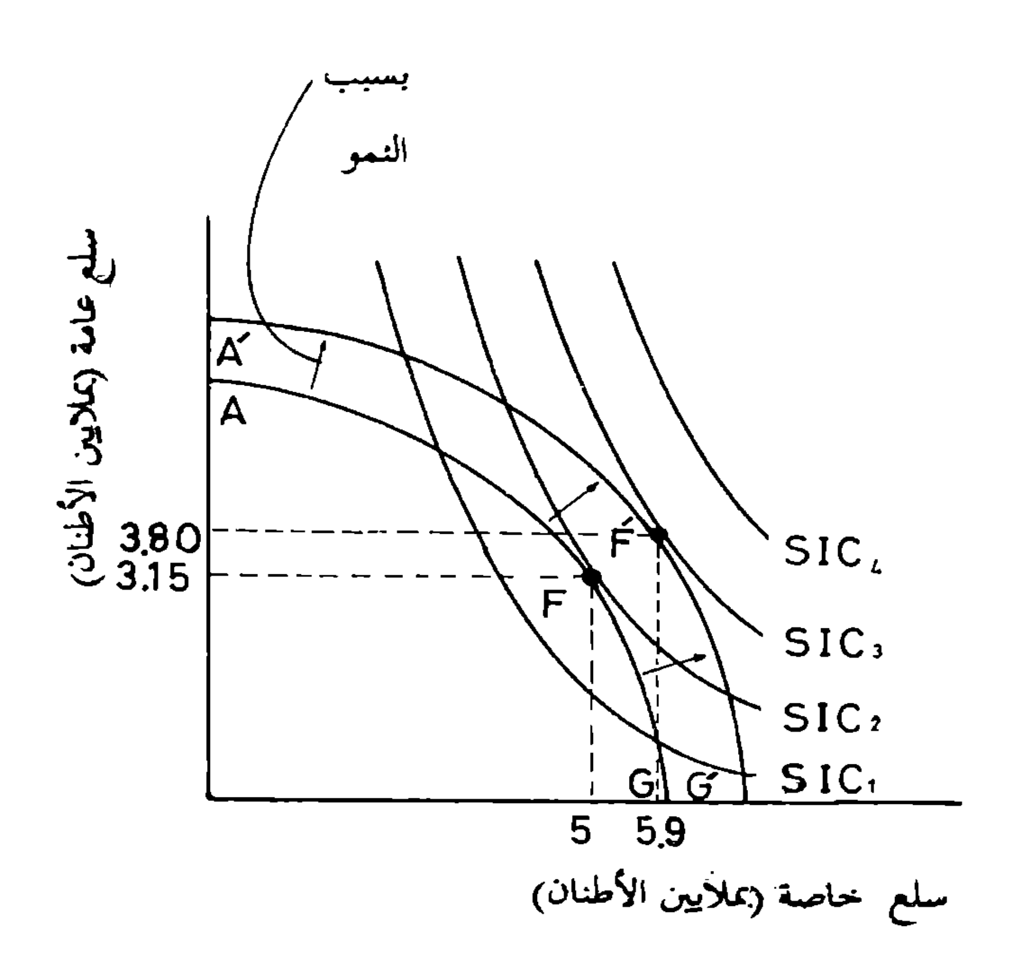
رابعا: وظيفة النمو

ان مهمة السياسة المالية لم تنته بايصال الناتج القومي الى نـــاتج التشـــغيل الكامل وتقليص البطالة و التضخم بل تتعدى ذلـــك الـــى تحقيـــق النمـــو Growth الاقتصادي، فالنمو الاقتصادي يتأتى من مصدرين رئيسيين همـــا نمـــو المـــوارد الاقتصادية والتغير التكنولوجي Technical Change [15]. فعلى سبيل المثال يمكـــن ان تؤثر السياسة المالية على معدل الادخار من خلال تغيير معدل الضريبـــة وعلـــى الرغبة في الاستثمار من خلال الاعفاءات الضريبية والاعانات والمنح التي تقـــدم الى المستثمرين في بعض حقول النشاط الاقتصادي بهدف تشجيع الاستثمارات. أي ان معدل تكوين رأس المال سيتأثر بالسياسة المالية ويؤثر بدوره على نمو النـــاتج القومي. وهكذا تعتبر مهمة تحقيق النمو واحدة من مهام او وظائف السياسة المالية.
والشكل (2–9) يمثل انتقال منحنى امكانيات الانتاج الى اليمين من AG الـــى A G. ويترتب على هذا الوصول الى مستوى أعلى للاستخدام والرفاهية، حيـــث يتحقـــق التماس بين SIC_3 و A G عند نقطة F. وعندها يحصل المجتمع على 5.9 مليـــون

وحدة بدلا من 5 مليون وحدة من السلع الخاصة كما أنه يحصل على 3.80 مليــــون وحدة بدلا من 3.15 مليون وحدة من السلع العامة

شكل (9-2)

السياسة المالية والنمو الاقتصادي



المبحث الثاني

التعارض والتنسيق بين الاهداف

ان مصالح الافراد والجماعات قد تتفق وقد تتعارض في تنفيذ السياسة المالية لأهدافها. وأن هذه الاهداف مترابطة ومتداخلة . وغالبا لا يمكن تحقيق أحدها الا بالتضحية الجزئية بالهدف الاخر. أي لا يمكن تحقيق هدف ما الا على حساب الهدف الاخر. وفيما يلي سنناقش التعارض ثم التنسيق بين التخصيص والتوزيع ،التخصيص والاستقرار ،التوزيع والاستقرار ،التوزيع والنمو

أولا- التخصيص والتوزيع

هناك ارتباط متداخل بين تحقيق هدف التخصيص الامثل للموارد الاقتصادية لانتاج سلع وخدمات عامة وخاصة وهدف التوزيع العادل للدخل بين أفراد المجتمع. فمن جهة نرى أن تخصيص الموارد لانتاج سلع وخدمات عامة سيعتمد في التمويل على ايرادات الدولة من مخطط الضريبة - الاعانة والضرائب التصاعدية التي تهدف الى اعادة توزيع الدخل. ومن جهة أخرى نرى أن درجة اعادة التوزيع تعتمد على المستوى المرغوب توفيره من السلع العامة

الا ان التعارض بين الهدفين قد يلوح في الافق عندما يتطلب الامر اعادة توزيع الدخل من أجل تمويل المزيد من السلع العامة. وعلى سبيل المثال ، نرى أن اعادة التوزيع لغرض تمويل توفير السلع العامة سيحمل ذوي الدخل المرتفع فقط العبء الاضافي للضريبة في حالة الموازنات الصغيرة الحجم. اما في حالة الموازنات المتوسطة الحجم فإن اعادة التوزيع لتمويل السلع العامة سيحمل ذوي الدخل المرتفع والدخل المتوسط العبء الاضافي للضريبة . وأخيرا نرى أن التوسع في توفير السلع العامة في الموازنات كبيرة الحجم سيؤدي الى تحميل ذوي الدخل

المرتفع وذوي الدخل المتوسط وحتى ذوي الدخل المنخفض العبء الاضافي للضريبة عند اعادة التوزيع

وهذا يعني ان التوسع في توفير السلع العامة سيقود الى الابتعاد عن التوزيع العادل للدخل. وعليه، اما ان نضحي بالسلع العامة مقابل الاتجاه نحو المساواة في التوزيع، أو بالعكس . ولهذا نرى وجود فريق يؤيد التوفير الواسع للسلع العامة وفريق يعارض وآخر معتدل .وان التنسيق بين التخصيص والتوزيع يمكن ان يتحقق بالاعتدال في اعادة التخصيص ودرجة اعادة التوزيع

ثانيا: التخصيص والاستقرار

يرتبط هدف الاستقرار كذلك بهدف التخصيص ارتباطا متداخلا ، وقد يتعارضان. ففي حالة البطالة مثلا سيكون المطلوب هو سياسة مالية توسعية تعمل على سد الفجوة القائمة بين العرض والطلب الكلي. فإذا كان المقترح الذي تم اختياره هو زيادة الانفاق الحكومي على السلع العامة فقط، فإن هذا سيؤدي الى سد الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي ولكن سيكون هناك فائض في عرض السلع العامة [16]. والسبب هو أن الانفاق العام قد تحمل عبء التغيير لوحده، ففي الوقت الذي حققنا هدف الاستقرار بزيادة الطلب الكلي الى المستوى الذي يتساوى مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل خلقنا مشكلة فائض عرض السلع العامة على الطلب عليها، أي اننا لم نحقق هدف التخصيص الامثل . وحلا لمشكلة التناقض يمكن اختيار السياسة المالية التوسعية التي تقوم بمشاركة الادوات المالية الرئيسية الثلاث – الانفاق والمدفوعات التحويلية والضرائب– في العملية التوسعية. أي زيادة الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة الى الحجم المرغوب عند مستوى التشغيل الكامل، وزيادة المدفوعات التحويلية وتخفيض مقدار الضرائب.

أما في حالة وجود تضخم فإن هناك حاجة لسياسة مالية مقيدة تعمل على تخفيض الطلب الكلي الى الحد الذي يتساوى مع العرض الكلي ويتحقق التوازن عند مستوى التشغيل الكامل. فإذا تم اختيار سياسة مالية مقيدة تقتصر على تخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة فقط، فإن هذا سيقود الى تحقيق التوازن العام - العرض الكلي يساوي الطلب الكلي - عند مستوى التشغيل الكامل. الا ان المعروض من السلع والخدمات العامة سيكون دون المستوى المطلوب أي ان هناك عجز في العرض [17]. وهكذا وصلنا الى هدف الاستقرار ولم نصل الى هدف التخصيص.

ومن أجل تحقيق التناسق بين الاهداف وحل التعارض يمكن اختيار البديل الافضل للسياسة المالية المقيدة، وفي هذه الحالة سنستخدم سياسة مالية مقيدة تتضمن على تخفيض للانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة الى الحد المرغوب عند مستوى التشغيل الكامل وتخفيض مقدار المدفوعات التحويلية وزيادة حصيلة الضريبة

ثالثا: التوزيع والاستقرار

هناك ارتباط متداخل بين تحقيق الاستقرار وتحقيق التوزيع، فالاستقرار يتطلب سياسة مالية سليمة يشترك فيها كل من الانفاق الحكومي على السلع العامة والمدفوعات التحويلية والضرائب. ففي زمنِ التضخم مثلا يتطلب الامر سياسة مالية مقيدة تتضمن هذه السياسة على تخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة الى الحد المرغوب به عند مستوى التشغيل الكامل -إذا كان هناك فائضا في عرض السلع والخدمات العامة - وتخفيض المدفوعات التحويلية وزيادة حصيلة الضريبة.

وإذا علمنا بان الضريبة تؤخذ من ذوي الدخل المرتفع وذوي الدخل المتوسط والمنخفض. وان تحقيق هدف الاستقرار يمكن ان يتم بالحصول على المزيد من الضرائب ، سواء جاءت اغلب المبالغ من ذوي الدخل المنخفض أم من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط والمرتفع على حد سواء، أي سواء كان توزيع الضريبة توزيعا متحيزا أم محايدا، فإن الاستقرار سيتحقق [18]. وإذا ما وقع الاختيار على المقترح القائل بزيادة الضريبة على ذوي الدخل المنخفض- بسبب ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى هذه الفئة - وتخفيض الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية، فإننا سنصل الى هدف الاستقرار ولكننا سنبتعد عن هدف التوزيع العادل للدخل .ولحل مشكلة التعارض بين التوزيع والاستقرار يمكن اعتماد مخطط زيادة الضريبة على جميع فئات الدخل

رابعا: التوزيع والنمو

واخيرا سنناقش التعارض والتنسيق بين هدفي التوزيع والنمو. إذ تعتمد المعدلات العالية للنمو على المعدلات العالية في الاستثمار او تكوين رأس المال، وهذه بدورها تعتمد على المعدلات العالية للادخار. علما بأن الميل الحدي الى الادخار يكون مرتفعا لدى ذوي الدخل المرتفع. وأن الادخار قد يكون خاصا أو عاما، وكذلك الحال مع الاستثمار فقد يكون خاصا أو عاما هو الاخر.

والان لنفترض ان الوضع الاقتصادي يتطلب فرض زيادة في الضريبة على ذوي الدخول المرتفعة. فإن هذا سيقود الى تخفيض معدلات الادخار ويؤدي بدوره الى تخفيض معدلات الاستثمار، وهذا ينعكس في انخفاض لمعدلات النمو وهكذا نرى ان هدف تحقيق اعادة التوزيع يتعارض مع هدف المعدلات العالية في النمو.

ولغرض تحقيق التناسق بين هدف التوزيع وهدف النمو والغاء التعــــارض بينهما ، لا بد من فرض نظام ضريبي تنازلي على الدخـــل والــثروة، او فــرض ضرائب على الاستهلاك وليس على الدخل والثروة، او قد يعتمد في تحقيق النمـــو بصورة أكبر على ما يحققه القطاع العام من مدخرات عامة واستثمارات عامة

الحواشي

1) البنك المركزي الأردني، النشرة الاحصائية الشهرية ، ايار 1998 ص 44-46.

(2) Vaish, M.C and Garwal , H.S.,OP cit , PP 40-45.

(3) Haveman, R.H,The Economics of the Public Sector, Hohn Wiley & Sons, Inc. , Toronto , 1976 pp 53-54.

(4) Echstein, O. Public Finance Second Edition Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1964, pp 24-26.

(5) Haveman , r., opCIT, pp 53-59.

6) سنناقش الضريبة التصاعدية بالتفصيل عند دراسة سعر الضريبة في الفصل الثامن .

7) Musgrave, R and Mugrave, P., Op cit, PP 11-13

8) James, S. and Nobes, C, The Economics of Taxation , Phillip Allan Publisher Ltd. Oxford 1978, pp 88-94.

9) Hyman, D., Public Finance , Third Edition, The Drydeo press, Chicago 1990, pp 392-93.

10) يمكن ان نعبر عن الطلب الكلي في اقتصاد مغلق بالمعادلة التالية AD =C +I +G حيث أن C هو الاستهلاك و I هو الاستثمار و G هو الانفاق الحكومي .

11) ان هذا يمكن ان يعزى حسب رأي كينز الى صلابة الاجور والاسعار بالنزول الى اسفل، أي ان الاجور والاسعار يمكن ان ترتفع الى اعلى فقط بسبب نفوذ النقابات الكبرى للعمال

12) ان نمو الاسعار بنسبة 3% يعتبر أمرا ضروريا لتحفيز رجال الاعمال على المزيد من الاستثمار وحدوث عملية التنمية الاقتصادية غير ان تجاوز النمو في المستوى العام للاسعار عن 3% يعني ان هناك تضخما، ويقاس التضخم بالفرق بين معدل نمو المستوى العام للاسعار المتحقق فعلا والنسبة 3%

13) ان التضخم حسب رأي المدرسة الكينزية مثلا يمكن ان يحدث بسبب الزيادة الفعلية في الطلب الكلي وفي هذه الحالة يقال بأن الطلب يسحب التضخم. وقد يحدث بسبب قوة نقابات العمال في التأثير على مستوى الاجور وزيادتها. ولما كانت الاجور جزءا من التكلفة فإن هذا يعني زيادة في التكلفة ، وفي هذه الحالة يقال بأن التكلفة تدفع التضخم وأخيرا قد يحدث التضخم بسبب قوة الاحتكارات في الحصول على الارباح،وهكذا يقال الربح يدفع التضخم

14) ان الطلب الكلي في الاقتصاد المفتوح هو: AD= C+ I + G + N X حيث أن NX تمثل التعامل مع العالم الخارجي، أي مقدار التصدير مطروحا منه الاستيراد

(15) يعزي التغير التكنولوجي الى الابتكارات ووفورات الحجم الكبير والتقدم العلمي والتربوي والبحوث والتطوير وعوامل أخرى. ويمكن قياس التغير التكنولوجي بالانتقال في دالة الانتاج

(16) هناك ثلاث عشرة بديل للسياسة المالية التوسعية. فإما أن يزاد من الانفاق الحكومي على السلع والخدمات، أو أن تزاد المدفوعات التحويلية، او يزاد الاستثمار العام. او أن تخفض الضرائب، كما يمكن تحقيق ذلك بزيادة الانفاق الحكومي على السلع والمدفوعات التحويلية وتخفيض الضرائب... وهكذا. حيث يتم اختيار التوليفة المطلوبة من التغيير في الانفاق الحكومي والمدفوعات التحويلية والاستثمار والضرائب وفقا للوضع الاقتصادي والاجتماعي.

(17) إن إمامنا ثلاثة عشرة بديلا للسياسة المالية المقيدة . وهي عكس ما ورد بخصوص السياسة المالية التوسعية، فإذا كان المطلوب هو زيادة المدفوعات التحويلية مثلا في حالة السياسة المالية التوسعية فإن المطلوب في حالة السياسة المالية المقيدة هو تخفيض لهذه المدفوعات ، وهكذا

(18) يمكن زيادة الضرائب التي تدفع من قبل ذوي الدخل المنخفض والمتوسط والمرتفع باساليب عدة. حيث يمكن زيادة الضرائب على ذوي الدخل المنخفض او المرتفع أو المتوسط، كما يمكن زيادتها على ذوي الدخل المنخفض والمتوسط. ويتم الاختيار بين هذا البديل او ذاك وفقا لفلسفة النظام السياسي والاهداف المرسومة

الباب الثالث

النفقات العامة

تحتل النفقات العامة مكاناً بارزاً في الدراسات المالية ، وذلك لكونها أهم إحدى اداتي السياسة المالية التي تستخدم لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. إذ أنها تلعب دوراً حيوياً في تحقيق أهداف اعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو الاقتصادي. ولذلك سنقوم بدراسة النفقات العامة وهياكلها المتعددة في الفصل الثالث من هذا الباب أما في الفصل الرابع فسنتناول مناقشة حجم النفقات العامة ونموها، والتقسيم النظري والواقعي لتطورها وسيخصص الفصل الخامس لدراسة تأثيرات النفقات العامة على رفاهية المجتمع من خلال تحقيق الاهداف.

الفصل الثالث

النفقات وقواعدها وهياكلها

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور دور الدولة واختلفت النظرة الحديثة عن النظرة التقليدية لها. كما ترتب على هذا اختلاف هيكل النفقات العامة في زمن الدولة المتدخلة عنه في زمن الدولة الحارسة. وعليه سنناقش في المبحث الاول من هذا الفصل النظرة الضيقة والنظرة الواسعة لمفهوم النفقة العامة. أما في المبحث الثاني فسنناقش القواعد التي تحكم النفقات العامة المختلفة. وفي المبحث الثالث ستتم دراسة هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة والمتدخلة، ونناقش بالتفصيل الهياكل المتعددة للنفقات العامة في الدولة المتدخلة، حيث ان تعدد هذه الهياكل جاء نتيجة لاختلاف المعايير المستخدمة في تصنيف النفقات العامة

المبحث الأول

مفهوم النفقة العامة وتطورها

مفهوم النفقة العامة

ان القيام بأي انفاق يتطلب توفر ثلاثة شروط هي وجود المال وشخص يقوم بالانفاق وهدف يراد تحقيقه. وتتوفر هذه الشروط في الانفاق العام الذي تقوم به الدولة لكي تفي بالتزاماتها ، فالنفقات العامة Government Expenditure هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بانفاقها في توفير سلع وخدمات عامة وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. وعليه سنناقش هذه الشروط التي يجب مقابلتها في النفقة العامة بشيء من التفصيل:

أولاً: النفقة العامة هي مبلغ نقدي

لقد ادى تطور النشاط الاقتصادي الى الانتقال من نظام المقايضة الى النظام النقدي، حيث بات استخدام النقود وسيلة في التبادل. والدولة تستخدم النقود في الحصول على السلع والخدمات العامة وفي تقديم الاعانات وتسديد الفوائد وأصل القروض. فعلى سبيل المثال قيام الدولة بالانفاق النقدي على الرواتب والاجور والمشتريات من السلع والاعانات وفوائد القروض والالات والأبنية غيرها[1]. أما عند حصول الدولة على سلع وخدمات دون مقابل نقدي فلا وجود للنفقة العامة، ومثال ذلك حصول الدولة على خدمات العمل دون اجر مقابل عن طريق السخرة او حصول الدولة على الممتلكات من اراض وعقارات دون تعويض نقدي وذلك عن طريق الاستيلاء او المصادرة [2]. واخيراً يجب ان لا نغفل بأن من الضروري ان يكون هناك ترخيص من السلطة التشريعية بصرف المبلغ المحدد ، أي أن الانفاق العام لا يتم الا بقانون

ثانياً: النفقة العامة صادرة عن شخص عام

يجب ان يكون المبلغ النقدي المستخدم في الحصول على السلع والخدمات العامة قد خرج من ذمة الدولة بموجب أمر من أحد أشخاص القانون العام، والاشخاص هم هيئات الحكومة المركزية والمحلية. أما قيام شخص ببناء مدرسة او مستشفى مثلاً ومن ثم اهداؤها الى الدولة ، فإن هذا الإنفاق لا يعد انفاقاً عاماً لأنه لم يصدر من احد اشخاص القانون العام

ثالثاً: النفقة العامة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة

يعتبر توفر الشرطين السابقين ضرورياً لتحديد النفقة العامة، ولكن هذا غير كافٍ، اذ لا بد من توفر الشرط الثالث للحكم على النفقة بأنها نفقة عامة وهو هدف

الصالح العام. فقيام شخص بالانفاق على شراء سلعة او خدمة هو بهدف الحصول اشباع حاجاته الشخصية ، وقيام المنتج بالانفاق على انتاج سلعة او خدمة هو بهدف الحصول على أقصى الارباح ، وهي مصالح فردية وليست عامة. أما قيام الدولة بالانفاق على توفير السلع والخدمات العامة او الاعانات فهو بهدف تحقق النفع العام ورفع مستوى الرفاهية في المجتمع. وعليه سوف لا يعتبر الانفاق النقدي للدولة انفاقاً عاماً إذا كان ذلك الانفاق يستهدف اشباع حاجة فردية وتحقيق النفع الشخصي لفرد ما. وتبرير ذلك أن الاشخاص متساوون أمام الضرائب وعليه يجب ان يحقق الانفاق العام منفعة عامة ينتفع منها جميع الاشخاص وليس شخص او بعض الاشخاص [3].

تطور مفهوم النفقات العامة

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور دور الدولة وتدخلها في الاقتصاد ، إذا اتسع نطاق الانفاق في ظل الدولة المتدخلة والاشتراكية عما كان عليه في ظل الدولة الحارسة. وفيما يلي سنناقش النظرة الضيقة والنظرة الواسعة لمفهوم الانفاق العام.

اولاً: النظرة الضيقة الى مفهوم الانفاق العام (التقليدية)

لقد اقتصر دور الدولة الحارسة على القيام بمهام توفير الامن الداخلي والدفاع عن البلاد من الاعتداءات الخارجية واقرار العدالة ، وقد ترتب على ذلك اقتصار الانفاق على تأدية هذه الوظائف. وحتى اذا كان هناك انفاقاً عاماً على بعض الخدمات فإنه في حدود ضيقة جداً، وهذا لا يتعارض مع مبادئ المذهب

الحر. وهكذا كان نشاط الدولة المالي حيادياً وهو بذلك لا يستهدف احداث آثار اقتصادية واجتماعية

وعلى هذا نادى المفكرون التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة الى ابعد الحدود، وقد كان تبريرهم لذلك هو أن الانفاق الحكومي ما هو الا استهلاك غير انتاجي من ثروة المجتمع. وان الدولة تقوم بتغطية نفقاتها من خلال فرض الضرائب. وأن التوسع في النفقات يعني التوسع في تحصيل المزيد من الضرائب، أي تحمل افراد المجتمع لعبء ضريبي اكبر إذ ان ذلك يؤثر على استهلاكهم ومدخراتهم، حيث ان بامكان الافراد من استخدام المبلغ الذي دفع كضريبة في الحصول على سلع استهلاكية او ادخاره. وهكذا تعتبر افضل النفقات اقلها حجماً. وبالاضافة الى ذلك يؤدي بالتمسك بحيادية الانفاق العام الى عدم استخدامه كوسيلة للتأثير في النشاط الاقتصادي بيد ان هذا الانفاق في اضيق حدوده كما يبدو لم يخلو من تحقيق تأثيرات اقتصادية واجتماعية وان لم تكن مستهدفة بحد ذاتها.

ثانياً: النظرة الواسعة الى مفهوم الانفاق العام (الحديثة)

على أثر الفشل الذريع الذي واجهه نظام السوق وما ترتب عليه من كساد عظيم اجتاح الولايات المتحدة وبلدان اخرى للفترة 1929-1933 ، وجد كينز ان السبب في ذلك هو قصور الطلب الكلي ، وبين لنا بان زيادة الانفاق الاستهلاكي الخاص وزيادة الانفاق الاستثماري الخاص غير ممكناً ان لم يكن مستحيلاً في هذه الحالة وعليه لا بد للدولة ان تقوم هي نفسها بدور المستهلك والمستثمر من أجل زيادة الطلب الكلي وسد الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي في حالة الركود والكساد . وبذلك اتسع نطاق أو حجم الانفاق العام ليشمل الانفاق على النشاط الاستثماري بالاضافة الى الانفاق على النشاط التقليدي للدولة . فأصبحت الدولة تقوم بالانفاق

على توفير الكثير من السلع والخدمات العامة والانفاق الاستثماري لانتاج سلع وخدمات خاصة . وأصبح الانفاق العام للدولة لا يستهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل فحسب بل يستهدف كذلك تحقيق اكبر كسب الى المجتمع باعادة تخصيص الموارد واعادة توزيع الدخل ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي . وهذه مجتمعة تعني رفع مستوى الرفاهية للمجتمع ، أي أن الانفاق العام اصبح انفاقاً هادفاً.

أما في معظم البلدان الاشتراكية Socialistic Countries فنرى ان ملكية وسائل الانتاج هي ملكية عامة. وقد ترتب على هذا اتساع نطاق الانفاق بشكل هائل مقارنة بالدول الرأسمالية المعاصرة. حيث أن الدولة اصبحت دولة منتجة، لذلك نرى أن الدولة اصبحت مسؤولة عن الانفاق على توفير السلع والخدمات العامة والانفاق على انتاج السلع والخدمات الخاصة على مستوى الاقتصاد ككل عن طريق القطاع العام . وهو القطاع المسيطر في الاقتصاد مهما اختلف تطبيقات الفكر الاشتراكي في هذه المجموعة من البلدان. كما أن على القطاع العام تحقيق مدخرات عامة تتحول الى انفاق استثماري يقود الى نمو الناتج القومي وهكذا نرى ان الانفاق العام في الدولة الاشتراكية يستهدف تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية من تخصيص وتوزيع واستقرار ونمو ، لرفع مستوى رفاهية الافراد في المجتمع

وأخيراً وفي معظم البلدان النامية Developing Countries والمستقلة حديثاً قد أصبح على عاتق الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية للحاق بالعالم المتقدم بالاضافة الى مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الاعانات. وعليه تتولى الدولة تحمل مسؤولية الانفاق العام على توفير سلع وخدمات عامة ومدفوعات تحويلية والانفاق العام على انشاء البنى التحتية

الضرورية لعملية التنمية، كالسدود والجسود والطرق الحديثة ومحطات توليد الطاقة وغير ذلك هذا بالاضافة الى احداث التغيرات الهيكلية في الاقتصاد. وهكذا نرى ان الانفاق في الدول النامية قد اتسع نطاقه ، وهو كذلك يقود الى تحقيق أهداف الاقتصاد في التخصيص الامثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي بل ان للانفاق الحكومي دوراً استراتيجياً كبيراً ومتعاظماً في تحقيق هدف النمو في بين الاهداف الاخرى في الدولة النامية

المبحث الثاني

القواعد التي تحكم النفقات العامة

يجب ان يخضع الانفاق الحكومي في مختلف اوجهه الى مبادئ او قواعد لا بد من مراعاتها من أجل ان يؤدي الانفاق الى زيادة في مستوى ورفاهية المجتمع. وهناك قاعدتين رئيسيتين هما

أولاً: قاعدة المنفعة- التكلفة

ووفقاً لهذه القاعدة يجب أولاً أن يحقق المجتمع أقصى صافي منفعة او كسب من الانفاق العام للدولة، وهو ذلك المستوى من الانفاق الحكومي الذي تتساوى عنده المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية. وثانياً على المخطط مراعاة هذه القاعدة سواء كان الانفاق على السلع والخدمات العامة او الاعانات او الاستثمار العام. وبعبارة اخرى ان تكون المنفعة الحدية الاجتماعية للدينار المنفق في أي من مجالات الانفاق العام متساوية(4). أي ان

$$\frac{MSU_1}{P_1} = \frac{MSU_2}{P_2} = \frac{MSU_3}{P_3} = \ldots\ldots\ldots \frac{MSU_n}{P_n}$$

حيث تمثل 1، 2، 3، n، مجالات الانفاق العام المختلفة وثالثاً لا بد من مراعاة التوزيع الجغرافي للانفاق العام على المناطق والاقاليم واخيراً يجب ان لا يتعارض الحصول على اقصى صافي منفعة مع تحقيق أهداف التوزيع والتخصيص والاستقرار والنمو

ثانياً: قاعدة الاقتصاد

وهي قاعدة تقليدية تنص على وجوب الاقتصاد في الانفاق العام وعدم التبذير. ولا يقصد بالاقتصاد في النفقة التقتير في الانفاق أي الشحة في الانفاق، ولكن يقصد به انفاق ما يلزم انفاقه مهما بلغ مقداره على المسائل الجوهرية وضرورية الابتعاد عن الانفاق على ما هو خلاف ذلك. فالمظاهر الزخرفية غير ضرورية في مصنع للنسيج او الاسمنت وهي جوهرية في مكتب للخطوط الجوية مثلا (5). ويمكن ان تلعب رقابة الرأي العام والرقابة الادارية والرقابة التشريعية دورا فعالا في الحد من ظاهرة التبذير والاسراف (6).

المبحث الثالث

هيكل النفقات العامة

وهنا يمكن التمييز بين هيكل النفقات في الدولة الحارسة ومختلف الهياكل في الدولة المتدخلة. حيث اقتصر هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة على الانفاق على الوظائف التقليدية للدولة، بينما اتسع حجم النفقات لتجاوز الانفاق

شكل (3–1)

هيكل النفقات العامة

- تبعا للوظائف التقليدية (الدولة الحارسة): الدفاع – الأمن – القضاء
- تبعا لوظائف الدولة المعاصرة: الدفاع – الأمن – القضاء – التعليم – الصحة – اجتماعية – مواصلات – خدمات تنموية – الأدارة العامة – العلاقات الدولية – مالية
- تبعا للاهداف: امنية – اجتماعية – اقتصادية – ادارية – مالية
- تبعا للهيئة التى تقوم بالانفاق: مركزية – محلية
- تبعا للانتظام والتكرار: عادية – غير عادية
- تبعا لعلاقتها بالثروة القومية: جارية – راسمالية
- تبعا لتأثيرها على الدخل القومي: سلع وخدمات وأستثمار عام – مدفوعات تحويلية
- تبعا للاهداف (الدولة الأشتراكية): امنية – اجتماعية – اقتصادية – ادارية – مالية

الدولة المتدخلة

على الوظائف التقليدية في الدولة المتدخلة . كما يمكن ان نميز بين مختلف هياكل النفقات العامة في الدولة المتدخلة، كما يتضح ذلك في الشكل (3-1) . حيث تضمن الشكل البياني على هياكل نفقات اختلفت بسبب اختلاف المعايير المستخدمة في التمييز بين مختلف أنواع النفقات. وفيما يلي سنتناول مختلف هياكل النفقات بشيء من التفصيل

أولاً: هيكل النفقات العامة في الدولة الحارسة

اقتصرت النفقات العامة في عهد الدولة الحارسة على الامن الداخلي والدفاع والعدالة. فهذه الانواع الثلاثة من النفقات هي التي تشكل هيكل الانفاق Expenditure structure العام . وان تمويل هذه النفقات يقتصر كذلك على الايرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وايرادات أملاك الدولة . والنفقات العامة في ظل الدولة الحارسة لم تكن نفقات هادفة ، فهي تنفق لغرض تسيير جهاز الدولة ولم تكن ترمي الى تحقيق أهداف اقتصادية او اجتماعية

ثانياً: هيكل النفقات العامة في الدولة المتدخلة

على اثر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي اتسع حجم النفقات العامة وتعددت أنوعها وتعددت أهدافها والتأثيرات التي يمكن ان تحدثها . فلم تعد النفقات العامة مقتصرة على تحقيق الوظائف الاساسية التقليدية للدولة بل تعدتها الى تحقيق وظائف وأهداف أخرى، اقتصادية واجتماعية وسياسية. وهكذا نرى ان هناك تطور تحقق في هيكل (بنيان) النفقات العامة مما حفز كتاب المالية العامة للبحث عن وضع تصنيفات بديلة للنفقات العامة . بحيث تتميز هذه

التصنيفات بسهولة مناقشتها واقرارها من قبل السلطات التشريعية ، كما تساعد الحكومة في الوقوف على تنفيذها والرقابة عليها وأخيراً تسهل للباحث مهمة تحليل النشاط المالي وآثاره كما برر الكتاب استخدام الايرادات غير العادية كوسيلة لتمويل النفقات العامة

مما سبق يتضح ان دراسة هيكل النفقات العامة بات أمراً ضرورياً لتحليل تأثير مصادر النشاط الانفاقي على الاقتصاد والمجتمع. وذلك من أجل اعادة تخصيص الانفاق العام على الوجه الامثل الذي يحقق اقصى صافي كسب يضاف الى رفاهية المجتمع .وفيما يلي سنناقش ما نعتقده مهماً من بين التصنيفات للنفقات العامة ، وهي تصنيفات اختلفت باختلاف الاسس أو المعايير المعتمدة في التصنيف[٧]

1. ***تصنيف النفقات العامة تبعاً للوظائف***

تصنف النفقات العامة وفقاً لهذا المعيار الى نفقات على الدفاع والامن الداخلي، والنفقات المدنية على القضاء والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والمواصلات وخدمات التنمية والادارة العامة والعلاقات الدولية وأخيراً النفقات المالية وهكذا نرى أن هيكل النفقات العامة متكون من احدى عشر نوع من النفقات وأن مثل هذا التصنيف للنفقات العامة يفيد في اجراء المقارنات . كما يفيد المخطط في اختيار المزيج الامثل من مختلف انواع النفقات والذي يحقق أهداف المالية العامة في اعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وأخيراً يساعد هذا التصنيف الباحث في تتبع تطور مختلف انواع النفقات وأهميتها

2. تصنيف النفقات العامة تبعاً للأهداف

يمكن تجميع الاحدى عشر نوع من النفقات التي وردت في الهيكل السابق في خمس مجموعات رئيسية ترمي كل مجموعة منها الى تحقيق هدف معين وهكذا نحصل على هيكل للنفقات العامة الذي تصنف فيه النفقات وفقاً للأهداف فقد احتوى الهيكل على نفقات لأغراض أمنية ، وهذه تتضمن على نفقات دفاعية كالنفقات المخصصة للدفاع عن الوطن وحمايته من الاعتداءات الخارجية ، وجميع النفقات العسكرية على بناء القوات المسلحة والاسلحة والمعدات الحربية ، وبرامج التسليح والرواتب ، والاعاشة ، اضف الى ذلك النفقات على الامن الداخلي وتجهيزاته.

اما النفقات التي ترمي الى تحقيق أهداف اجتماعية فهي المبالغ التي تنفق على توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق العدالة في المجتمع هذا بالاضافة الى المدفوعات التحويلية التي تمنح كاعانات الى بعض الافراد او الفئات في المجتمع ، كإعانة ذوي الدخل المنخفض واعانة البطالة واعانات دعم لبعض السلع الاساسية

وتتضمن النفقات العامة الرامية الى تحقيق أهداف اقتصادية على نفقات توفير سلع وخدمات عامة ، وعلى نفقات الاستثمار العام في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي ، وكذلك اعانات الانتاج واعانات التصدير.

وقد احتوت النفقات الادارية على نفقات مخصصة لتسيير هيئات الدولة ومؤسساتها وتطوير الجهاز الاداري. حيث ان الانفاق على التدريب والتأهيل ومواكبة التطور الاداري الحاصل في البلدان المتقدمة يجعل من جهاز الدولة

الاداري قادراً على اداء خدمته على الوجه الاكمل. ويدخل تحت مظلـــة النفقــات الادارية ، المبالغ التي تخصص للانفاق على استمرار تعزيز العلاقات الخارجية مع شعوب ودول أخرى.

وأخيراً نجد ان النفقات المخصصة لتحقيق أغراض مالية تتضمـــن علـــى المبالغ التي تخصص لدفع قيم السندات المستحقة ومبالغ اقساط الدين العام وفوائـــده في الداخل والخارج

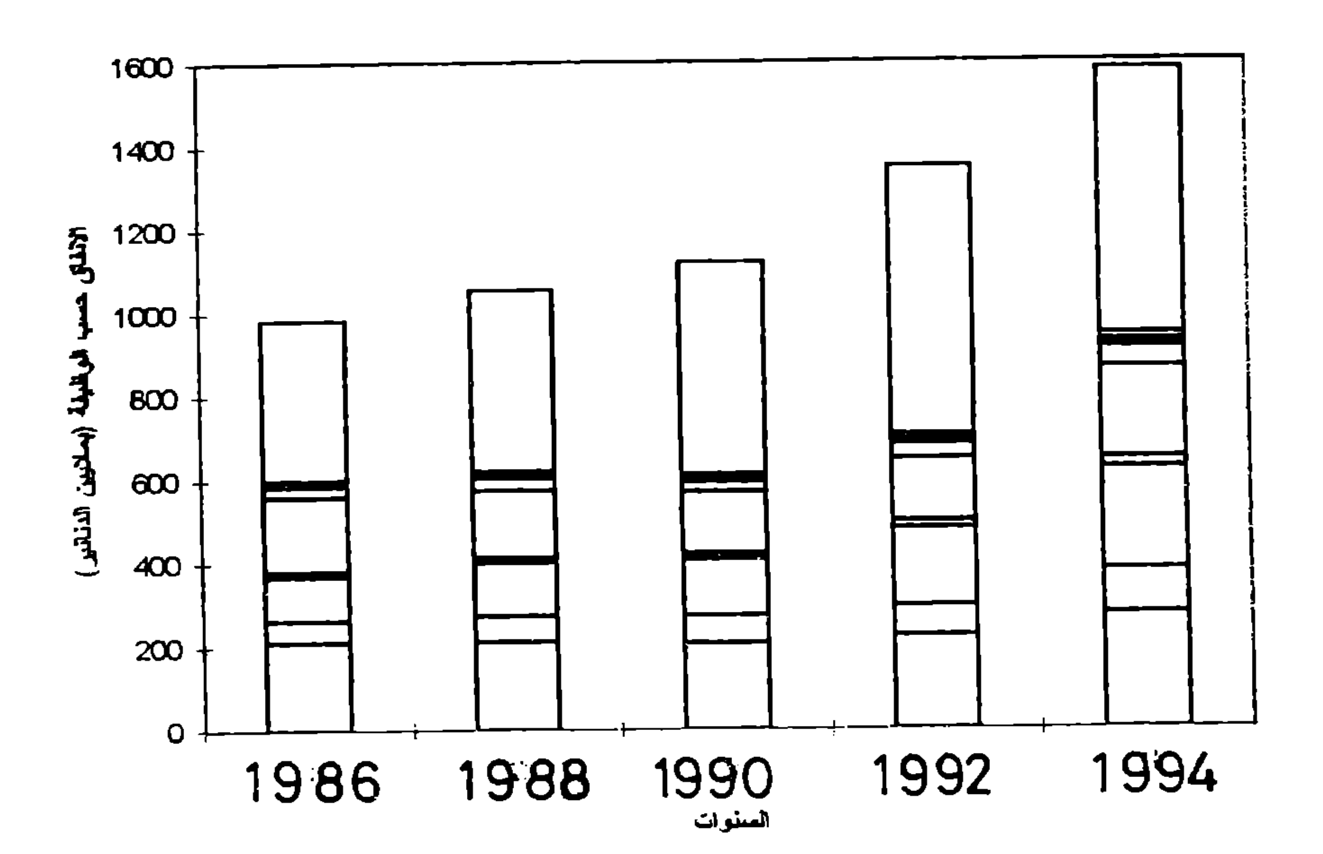
وهكذا نرى ان هيكل النفقات العامة في هذه الحالة متكون من خمسة أنــواع من النفقات وفي الختام لا بد ان نشير الى ان هـــذا التصنيـــف يســـهل للسـلطة التشريعية مسألة مناقشة واقرار تخصيصات النفقات الى مختلف اوجه النشاط كما أنه يساعد السلطة التنفيذية على التنفيذ والرقابة . وهو كذلك يساعد الباحث علـــى تقدير الاهمية النسبية للوظائف التي تقوم بها الدولة . وبالاضافة الى ذلك ييسر هذا التصنيف امكانية عقد المقارنات بين ما تنجزه الدولة في مختلف المجالات وبين مـا تنجزه دول أخرى في هذا المضمار. ورغم هذه المزايا، فإن هناك انتقادات ترجـــع بصورة رئيسية الى وجود نفقات تخص اكثر من هدف واحد وفي هذه الحالة امـا ان تضم هذه النفقات وتخصص لتحقيق هدف واحد او تقسم الى عدة اجزاء وكـــل قسم يضاف الى النفقات المخصصة لتحقيق ذلك الهدف، وهذا يتوقف علـــى متخــذ القرار

ويتكون هيكل النفقات العامـــة في الاردن من النفقـــات علـــى الدفـــاع والامن والنظام الداخلي ، والنفقات على خدمات التنمية الاقتصاديـــة وخدمـــات النقل والاتصالات، والنفقات على الخدمـــات الاجتماعيـــة والخدمـــــــات

الثقافية والاعلامية، والنفقات على الادارة العامة والشؤون الدوليـــــة ، وأخـــيراً النفقـــــات على الادارة الماليـــة. والشكـــــل (3-2) يوضح هيكل النفقـــات

شكل (3-2)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994



العامة في الاردن للفترة 1986-1994.حيث يتكون الهيكل من تسعة أصناف متباينـــة من النفقات العامة كما وردت اعلاه ابتداءاً من الاسفل الى الاعلى . ويتبيـــن مـــن الشكل تزايد حجم الهيكل عبر الزمن . كما يتبين كذلك ضخامة نفقات الادارة المالية مقارنة بأصناف النفقات الاخرى

3. تصنيف النفقات العامة حسب الهيئة التي تقوم بالانفاق

وبموجب هذا المعيار يتم تصنيف النفقات العامة الى نفقات محلية ونفقات مركزية. فالنفقات المحلية Local Expenditures تقوم بها الهيئات المحلية والمخصصة لإقليم ومنطقة ما ، كالانفاق على تبليط الطرق وانشاء الجسور والسدود والانفاق على خدمات التعليم والصحة في المنطقة أو الاقليم . وهي بذلك نفقات لتوفير سلع وخدمات ولتطوير الاقليم او المنطقة . وهذا يقود الى رفع مستوى رفاهية افراد المجتمع في ذلك الاقليم او تلك المنطقة . وتختلف النفقات المحلية من اقليم الى آخر ومن منطقة الى اخرى تبعا للاحتياجات والايرادات المتحققة

أما النفقات المركزية Centreal Expenditures فهي تلك النفقات التي تقوم بها الهيئات المركزية والتي تخصص لتحقيق النفع العام لصالح افراد المجتمع في كافة الاقاليم او المناطق دون استثناء. ومثال ذلك النفقات العسكرية المخصصة للدفاع الوطني من شراء اسلحة ومعدات وتجهيزات تفي بالحاجة لبرامج تسليح الجيش في أوقات السلم والحرب ورواتب واعاشة وغيرها . ومثال ذلك ايضا النفقات على السلك الدبلوماسي في الخارج وعلى هيئات السلطة المركزية وغيرها. فهيكل النفقات اذن يتكون من النفقات المحلية والنفقات المركزية فقط .

ورغم ما وجه من انتقادات الى هذا التصنيف للنفقات العامة، فهو تصنيف يفيد في المقارنة الالية بين تخصيصات الاقاليم او المناطق . كما أنه يساعد على متابعة تطور النفقات العامة في كل اقليم او منطقة خلال فترة زمنية معينة . وبذلك يصبح امام السلطات المركزية صورة واضحة عن احتياجات كل اقليم او منطقة على حدى.

4. تصنيف النفقات العامة تبعاً للتكرار المنتظم

ان المعيار المعتمد هنا هو تكرار النفقة بصورة منتظمة، أي دورية (فترة سنة مثلاً). وعلى هذا الاساس تصنف النفقات الى نفقات عادية ونفقات غير عادية فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي تتكرر سنوياً، ولا يقصد بالتكرار هنا تكرار نفس المقدار من النفقة بل تكرار نفس نوع النفقة ، فقد يزيد مقدار النفقة في هذه السنة مقارنة بالسنة الماضية وقد ينقص . ومثال ذلك الرواتب والاجور ونفقات الصيانة وفوائد القروض العامة وغيرها اما النفقات غير العادية فهي تلك النفقات التي لا تتكرر سنوياً، أي بصورة دورية وهذه النفقات هي على نوعين النوع الاول هو نفقات غير عادية استثنائية يتطلبها الوضع الاقتصادي الحالي او طبيعة البنيان الاقتصادي او الوضع الامني . ومثال ذلك النفقات الاستثمارية على بناء السدود الضخمة التي تتطلبها عملية التنمية، والانفاق على المجهود الحربي لمقابلة متطلبات الامن القومي . وكذلك اعانات البطالة والتوسع في النفقات العامة لمعالجة قصور الطلب الكلي في فترات الركود والكساد. اما النوع الثاني من النفقات غير العادية فهو نفقات غير عادية مفاجئة . وهي نفقات تحدث بسبب غير متوقع ، كالكارثة التي تحدث على اثر انهيار سد او التي تحدث على اثر حدوث زلازل مدمر او فياضات غير متوقعة وهنا نجد أن هيكل النفقات متكون من نفقات عادية وأخرى غير عادية فقط

وفي مجال التقدير والتمويل للنفقات العامة، نرى أن تقدير النفقات العادية تقديراً دقيقاً يعتبر أمراً سهلاً، وان بالامكان تمويلها من الايرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وايرادات املاك الدولة اما النفقات غير العادية المفاجئة فلا يمكن تقديرها لانها تحدث لسبب غير متوقع ، وفي الغالب يتعذر على الحكومة

تغطيتها من الايرادات العادية. وعليه لم يكن امام الدولة الا اللجوء الى الايـــرادات غير العادية كالقروض العامة

الا أن هذا التصـنيف للنفقات العامة لم يسلم من انتقادات وجهت اليـــه. وان اهم هذه الانتقادات هو الانتقاد الموجه الى الاســـاس او المعيـــار المســـتخدم فـــي التصنيف، والى الهدف الذي يرمي اليه التصنيف .فالانتقاد الأول موجه الى التكرار السنوي. فلو اعتبرنا تكرار النفقة كل خمسة او عشرة سنوات مثلاً، فإن العديد مـــن النفقات التي تعتبر نفقات غير عادية استثنائية ستصبح ضمن النفقـــات العاديـــة وبالعكس لو اعتمدنا تكرار النفقات لفترة أقل من سنة فإن الكثير من النفقات العادية ستتحول الى نفقات غير عادية   أما الانتقاد الثاني فموجه الى محاولة هذا التصنيف اخراج الفكر المالي الكلاسيكي من مأزق يواجهه بخصوص الايرادات العامـــة   إذ يعتبر الفكر التقليدي ان تغطية النفقات العامة يكون عن طريق الضرائب والرســـوم وايرادات املاك الدولة فقط ويحرم اللجوء الى القروض . حيث أن تصنيف النفقات العامة الى نفقات عادية وغير عادية وضع حلاً مبرراً للجوء الى القـــروض فـــي الحالات غير العادية

5. ***تصنيف النفقات العامة تبعاً لعلاقتها بالثروة القومية***

ان الاساس المعتمد في هذا التصنيف للنفقات العامة هـــو مـــدى مســـاهمة النفقات العامة في تكوين رأس المال الثابت القومي ، أي مدى مساهمته في زيـــادة الثروة القومية (الرصيد). وهكذا سيتكون هيكل النفقات العامة من نفقـــات جاريـــة وأخرى رأسمالية. فالنفقات الجارية Current Expenditures هي النفقات التـــي تتكـــرر بصورة دورية لضمان تسيير الجهاز الاداري للدولة. ومثال ذلك، الرواتب والاجور والمشتريات من السلع والخدمات ، وفوائد القروض المستحقة الداخلية والخارجيـــة

واعانات المواد التموينية واعانات الانتاج واعانات البطالة وغيرها. ومما يلاحـــظ عن هذا النوع من الانفاق - سواء كان انفاق حقيقي ام مدفوعات تحويلية كإعانات- لا يساهم اطلاقاً في تكوين رأس المال

اما النفقات الرأسمالية Capital Expenditures فهي النفقات العامة التي تســـاهم في تكوين رأس المال القومي كالانفاق في الحصول على الالات والمعدات واللوازم وعلى الاراضي والابنية والانشــــاءات ، كانشـــاء الســـدود والابنيـــة المدرســـية والمستشفيات العامة ومحطات توليد الطاقة والمشاريع الصناعية......والـــخ. وهنـــا نلاحظ بأن هذا النوع من الانفاق يساهم في تكوين رأس المال الثابت وبالتالي زيادة الثروة القومية هذا من ناحية ومن ناحية اخرى ان تكوين رأس المال سيؤدي الى نمو الناتج القومي

ويتميز هذا التقسيم للنفقات بسهولة التقدير ودقته أما تمويله فسيكون مـــن الايرادات العادية وغير العادية . فالنفقات الجارية تمول مـــن الايـــرادات العاديـــة المتمثلة بالضرائب والرسوم والايرادا ت من أملاك الدولة . بينما يتم تمويل النفقات الرأســـمالية بالاعتمــــاد علـــى القـــروض العامـــة والمســــــاعدات ولم يسلم هذا التصنيف للنفقات العامة من انتقادات وجهت اليه حيث انه يضم فـــي كلا النوعين من النفقات انواعاً تختلف في أهدافها واثارها. فالنفقات الجارية تحتوي على نفقات ادارية متنوعة وعلى اعانات لتحقيق اهداف اجتماعية او اقتصاديـــة او سياسية أما النفقات الرأسمالية فتضم آلات ومعدات ولوازم وبناء سدود ضخمـــة مثلاً. وعلى سبيل المثال يأخذ الاردن بهذا التصنيف للنفقات العامة كما يتضح ذلـــك الجـــــــــــــــــــــــــــــــــــدول (3-2)

جدول (3-2)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994

التصنيف	السنوات				
	1994•	1995•	1996•	1997•	1998
النفقات الجارية	1251•5	1369•1	1449•2	1489•0	1676•0
النفقات الرأسمالية	272•7	333•8	363•6	287•0	326•0

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية ،آب 1999 ،ص46.

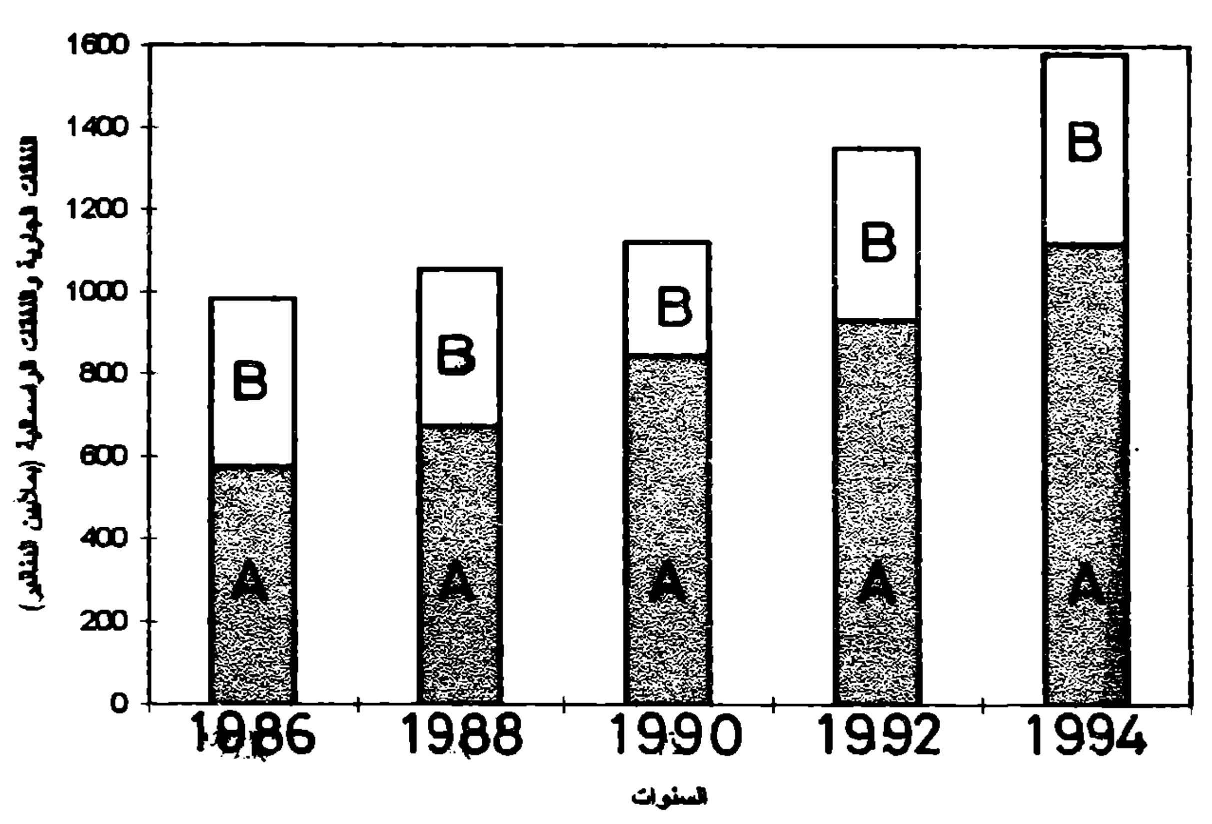
ويوضح الشكل (3-3) مقدار النفقات الجارية التي يعبر عنها بالمستطيل المظل A، اما المستطيل B فيعبر عن النفقات الرأسمالية. ويتضح من الجدول والشكل البياني ان حصة النفقات الجارية من اجمالي النفقات العامة يصل الى ضعفي حصة النفقات الرأسمالية من اجمالي النفقات العامة

6. *تصنيف النفقات العامة وفقاً لتأثيرها على الدخل*

ووفقاً لهذا المعيار تقسم النفقات العامة في هيكل النفقات الى نفقات على سلع وخدمات واستثمار عام ونفقات او مدفوعات تحويلية وتتضمن النفقات من النوع الاول على الاجور والرواتب والسلع الاستهلاكية والاستثمارية. ولهذا النوع من النفقات تأثيراً على الدخل القومي مساوياً لمقدار التغير في النفقات مضروباً بمضاعف الانفاق الحكومي

شكل (3-3)

هيكل النفقات العامة في الاردن 1986-1994



اما النفقات التحويلية ، فهي نفقات بمثابة تحويل لجزء من الدخل من فئة الى اخرى في المجتمع ، ولا يترتب عليها حصول الدولة بالمقابل على أي سلع او خدمات. ومثال ذلك الاعانات الاجتماعية والاقتصادية والنفقات التحويلية المالية. وان تأثير هذا النوع من النفقات العامة على الدخل يساوي مقدار التغير في المدفوعات التحويلية مضروباً بمضاعف المدفوعات التحويلية

ولما كان مضاعف النفقات على السلع والخدمات والاستثمار العام اكبر من مضاعف النفقات التحويلية، فإن تأثير التغير في النفقات على السلع والخدمات والاستثمار العام على الدخل سيكون اكبر من تأثير التغير في النفقات التحويلية على

الدخل. وعلى هذا الاساس تم التمييز بين نوعي النفقات العامة لكي يكون من السهل متابعة واحتساب تأثيراتها من قبل الباحث والمخطط ورقابة السلطة التشريعية

الحواشي

(1) قد تقوم الحكومة بتقديم بعض الاعانات بشكل عيني الى بعض الشرائح في المجتمع أو الى دول اجنبية. أي ان تقديم الاعانة هو على شكل سلع حقيقية. وفي هذه الحالة تعتبر قيمة هذه السلع انفاقاً عاماً يضـــاف الى النفقات العامة. وذلك لأن الدول قد اشترت اصلاً هذه السلع من السوق المحلية او من مؤسســـات القطاع العام مقابل مدفوعات نقدية وكذلك قد تقوم الدولة بتسديد اقساط القروض وفوائدها بصورة عينية

(2) البطريق، يونس احمد ، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت 1985 ، ص 46.

(3) العمري ،هشام محمد صفوت ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، بغداد 1986، ص 21.

(4) ننصح بالرجوع الى أي كتاب في مبادئ الاقتصاد الجزئي والنظر في موضوع توازن المســـتهلك وفقـاً للنظرية التقليدية

(5) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 73-77.

(6) سنتكلم بالتفصيل عن الرقابة على الانفاق العام عند مناقشة موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامـة في المبحث الرابع من الفصل الثالث عشر

(7) انظر في موضوع هيكل او بنيان او انواع او تقسيم النفقات العامة في حشيش، عادل أحمد، المصـــدر السابق ، ص 65 – 74. وكذلك في العلي، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، اقتصاديـــات الماليـــة العامة، مؤسسة دار الكتب للطباعــــة والنشـــر ، الموصــــل 1989 ، الكتـــاب الأول، ص 113-145. والبطريق، يونس أحمد ، المصدر السابق، ص 55-63.

الفصل الرابع

النفقات وتزايدها

بعد دراستنا لمفهوم النفقة العامة وانواعها في الفصل السابق، سنقوم بدراسة لحجمها ونموه في هذا الفصل. اذ ستتم مناقشة حجم النفقات العامة والعوامل التي تلعب دورا هاما في تحديده في المبحث الاول اما المبحث الثاني فسيدور في دراسة نظرية لتفسير ظاهرة النمو المتزايد في النفقات العامة في المطلب الاول منه، وفي المطلب الثاني ستتم مناقشة التفسيرات الواقعية لنمو النفقات العامة

المبحث الاول

حجم النفقات العامة

قبل مناقشة العوامل التي تحكم حجم النفقات العامة لا بد من التمييز بين الحجم المطلق والحجم النسبي للنفقات العامة. فالحجم المطلق للانفاق Absolut Expenditure هو مقدار الانفاق اما الحجم النسبي للانفاق Relative Expenditure فهو نسبة هذا المقدار الى اجمالي الناتج المحلي او القومي. والجدول (4-1) يتضمن على بيانات عن الاردن والولايات المتحدة لغرض المقارنة. حيث بلغ الانفاق الحكومي الاردني1401.6

جدول (4-1)

الانفاق العام في الاردن والولايات المتحدة

السنوات	الاردن		الولايات المتحدة	
	الانفاق بملايين الدنانير	الانفاق كنسبة من GDP	الانفاق ببلايين الدولارات	الانفاق كنسبة من GDP
1982	643.7	0.39	764.9	0.24
1984	640.6	0.32	881.9	0.23
1986	770.1	0.36	1032.5	0.24
1988	910.9	0.40	1118.8	0.23
1990	1000.9	0.38	1304.5	0.24
1992	1167.0	0.33	1445.1	0.24
1994	1401.6	0.33	1495.5	0.22

Source : IMF, International Financial Statistics, Yearbook, 1995, pp 472-75 and 776-81.

مليون دينارافي سنة 1994 وهذا لا يعني شيئا مقابل 1495.5 بليون دولارا في الولايات المتحدة الامريكية. ولكنه كنسبة في الناتج المحلي الاجمالي بلغ 33% وهذا اكبر من الانفاق النسبي في الولايات المتحدة الذي لم يتجاوز 22% من الناتج المحلي الاجمالي

والان دعنا نناقش العوامل التي يعتمد عليها الحجم المطلق للنفقات العامة والتي تختلف من فترة الى اخرى ومن دولة الى دولة أخرى

أولا: دور الدولة في الاقتصاد

لم يكن للدولة دورا فعالا مؤثرا في النشاط الاقتصادي قبل مناداة كينز بتدخل الدولة Government Intervention . ففي زمن الدولة الحارسة ووفقا للمبادئ التقليدية اقتصرت النفقات العامة للدولة على الانفاق لاداء الوظائف الاساسية للدولة، وهذه الوظائف هي الامن الداخلي والدفاع والعدالة. وقد اكد المفكرون الكلاسيك على ضرورة الاقتصاد بالنفقات العامة ، ولهذا جاء حجم النفقات العامة في أضيق

الحدود بالتأكيد ستكون نسبة الانفاق الحكومي الى النـــاتج المحلـــي او القومـــي الاجمالي نسبة صغيرة مقارنة بمثيلاتها في الدولة المتدخلة والدولة المنتجة

وعلى أثر الازمة الاقتصادية الكبرى التي اثبتت عـــدم صحـــة المبـــادئ التقليدية وفشل السوق، وجد كينز ضرورة تدخل الدولة فـــي النشـــاط الاقتصـــادي بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وقد ترتب على ذلك اتساع انطـــاق وظـــائف الدولة وهذا يعني زيادة في حجم النفقات العامة . فهي لم تقتصر على الانفاق علـــى الامن و الدفاع من الاعتداءات الخارجية والعدالة بل تعتدتها الى الانفاق على السلع والخدمات العامة والانفاق الاستثماري العام بالاضافة الى المدفوعات التحويلية [1] والمدفوعات التحويلية هذه قد تنوعت وتعددت اهدافها. فهناك مدفوعـــات تحويليـــة اقتصادية كإعانات الانتاج التي تعطي للمنتجين المحليين بـــهدف الصمـــود امـــام المنافسين الاجانب في السوق المحلية ، واعانات التصدير لتمكين المصدرين مـــن منافسة الاخرين في السوق الاجنبية، ودعم الاسعار وغيرها . وهنـــاك مدفوعـــات تحويلية اجتماعية كإعانات العجز والشيخوخة واعانات البطالة والمرض، واعانـــة ذوي الدخل المنخفض، وما إلى ذلك . وأخيراً نرى ان هناك مدفوعـــات تحويليـــة مالية كالفوائد عن القروض التي تقوم الدولة بتسديدها الى حاملي سندات القـــروض. فالفوائد المدفوعة لحاملي السندات، هي عبارة عن مبلغ ينقل من دافعي الضرائـــب الى حاملي السندات [2].

وهكذا يتضح لنا ان حجم النفقات العامة قد توسع توسعاً كبيراً. كما اتســعت نسبتها الى الدخل القومي كذلك . وعليه يمكن القول ان حجم النفقات العامة يعتمـــد على دور الدولة وتدخلها في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي

ولما اتسعت مهام الدولة لتشمل قيادة النشاط الاقتصادي واحداث تغـــيرات هيكلية اقتصادية واجتماعية كما هو الحال في معظم الدول الاشتراكية، فإن حجـــم النفقات العامة قد اتسع بشكل هائل واقترب من حجم الدخل. فملكية وسائل الانتـــاج هي ملكية عامة والاقتصاد مخطط مركزيا ، وقد ادى هذا الى ان تكون الدولة هـــي المسؤول المباشر عن الانتاج والتوزيع.

وفي الدول النامية نرى أن على الدولة تحمل اعباء التعجيل بعملية التنميـــة الاقتصادية. وهذا ادى الى التوسع في الانفاق العام لانشاء البنى التحتية الضروريـة واحداث تغيرات هيكلية هذا بالاضافة الى الانفاق الاستثماري العام والانفاق على توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الاعانات

وعلى وجه العموم نرى ان دور الدولة يعتبر عاملاً مهماً في تحديد حجـــم النفقات العامة . وهكذا نجد ان حجم الانفاق يختلف من فترة الى اخرى ، ومن دولة الى اخرى تبعاً لاختلاف دور الدولة. فكلما اتسع نطاق دور الدولة كلما تزايد حجـم النفقات العامة والعكس بالعكس

ثانياً: الاستقرار الاقتصادي

يلعب الاستقرار الاقتصادي Economic Stabilization دوراً هاماً في تحديد حجـم الانفاق الحكومي ففي حالة الركود والكساد والبطالة يتحقق التوازن في الاقتصـــاد عند مستوى دون مستوى الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية. فهناك قصور فـــي الطلب الكلي المتكون من الانفاق الاستهلاكي والاستثماري الخاص ومـــن الانفـــاق الحكومي[3]. ولما كان من غير المنطقي ان يزداد الانفـــاق الاســـتثماري لرجـــال الاعمال في ظروف الكساد ولا يمكن زيادة الانفاق الاستهلاكي بسبب وجود بطالة، فإن الامر يتطلب زيادة الانفاق الحكومي . وعليه يجب زيادة الانفاق على توفـــير

السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية والانفاق على الاستثمار العام هـذا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، وذلـك بتساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي . وهكذا نرى ان حجم الزيادة في الانفاق الحكومي تحددها لنا الحاجة لرفع مستوى الطلب الكلي الى مستوى طلب التشغيل الكامل

اما في حالة التضخم الناشئ عن تجاوز الطلب الكلي على العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل والمعروف بسحب الطلب للتضخم فإن الامر يتطلب تقليص النفقات العامة ، لكبح جماح التضخم. فتقليص النفقات العامة - سياسة مالية مقيدة - تعني تخفيض الطلب الكلي الى المستوى الذي يتساوى مقداره مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل وبذلك يتحدد مقدار التقليص في النفقات العامة بوصول الاقتصاد القومي الى حالة التوازن [4].

ونخلص مما سبق ان درجة ابتعاد الاقتصاد في توازنه عن التوازن عند مستوى التشغيل الكامل تؤثر تأثيراً مباشراً في تحديد حجم النفقات العامة وبعبارة أخرى ، أن لمستوى النشاط الاقتصادي دوراً حيوياً في تحديد الانفاق العام

ثالثاً: الهيكل الاقتصادي

ان الهيكل الاقتصادي Economic Structure يتكون من عدد من القطاعات. وأن الهيكل الاقتصادي للبلد المتقدم يختلف عن الهيكل الاقتصادي للبلد النامي . كما أن الهيكل الاقتصادي لاي اقتصاد يختلف عبر الزمن ويترتب على ذلك اختلاف في حجم الدخل القومي ، فكلما تقدم الهيكل الاقتصادي كلما زاد حجم الدخل القومي. ومن ثم اصبح بإمكان الدولة الحصول على المزيد من الايرادات لغرض تمويل النفقات العامة [5].وعليه يمكن القول بأن حجم النفقات العامة يعتمد على درجة تقدم الهيكل او البنيان الاقتصادي

رابعاً: الحجم والهيكل السكاني

يعتبر حجم وهكيل السكان Population عاملاً هاماً في تحديد حجم النفقات العامة حيث ان ارتفاع معدل الولادات وانخفاض معدل الوفيات يؤدي الى زيادة معدل النمو السكاني، وهذا يعني زيادة في حجم السكان هذا ومن ناحية من ناحية أخرى ان هناك تغيرات تحصل في الهيكل السكاني (الهرم السكاني) كازدياد عدد الاطفال الذين هم في سن التعليم ، وزيادة في عدد الافراد الذين هم في سن الشيخوخة واخيراً لا بد ان نشير الى ان معدلات النمو السكانية تعتبر متدنية جداً في البلدان المتقدمة مقارنة بالبلدان النامية التي تتحقق فيها أعلى معدلات نمو سكاني. كما أن الهياكل السكانية تختلف في البلدان المتقدمة عن تلك البلدان النامية بسبب تقدم الرعاية والوعي الصحي

وهكذا نرى ان الزيادة المطلقة في حجم السكان تتطلب زيادة في الحجم المطلق للنفقات كما أن الزيادة في عدد الاطفال الذين في سن التعليم يتطلب زيادة النفقات العامة على توفير خدمات التعليم الالزامي. وأن زيادة عدد المسنين يتطلب زيادة الانفاق العام على التقاعد والضمان الاجتماعي واعانات اخرى وعليه يمكن القول أن حجم النفقات العامة يعتمد على الحجم والهيكل السكاني. فزيادة الحجم وتغير الهيكل يضع الحكومة أمام مسؤولية زياد الانفاق العام

خامساً: عوامل اجتماعية (التوازن الاجتماعي)

تعتبر الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاجتماعي Social Equlibrium عن طريق اعادة توزيع الدخل القومي. ومن أجل تحقيق هذا الهدف ترتب على عاتق الحكومة زيادة النفقات العامة على توفير السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية ومثال ذلك الانفاق العام على الصحة والتعليم من أجل رفع المستوى

الصحي والثقافي لمختلف أفراد المجتمع. وكذلك تقديم الاعانات المالية واعانات السكن واعانات للسلع والخدمات الاساسية لذوي الدخل المنخفض. هذا بالاضافة الى المدفوعات التحويلية للمتقاعدين والضمان الاجتماعي واعانات البطالة للعاطلين عن العمل . وهكذا نرى أن حجم النفقات العامة على السلع والخدمات والاعانات ذات الهدف الاجتماعي، يعتمد على ايمان النظام السياسي القائم بضرورة تحقيق التوازن الاجتماعي

سادساً : عوامل ادارية

ان التوسع الذي حصل في دور الدولة والمسؤوليات الملقاة على عاتقها ادى الى اتساع الجهاز الاداري . فلم يبق الجهاز الاداري يؤدي الوظائف الاساسية للدولة بل اتسعت مهامه . وقد ترتب على هذا زيادة عدد العاملين في الدولة من موظفين وعمال . كما صاحب هذه الزيادة زيادة في حجم المستلزمات السلعية والخدمية التي يحتاجها الجهاز الاداري المتوسع في اداء مهماته . وهذا كله يتطلب زيادة حجم الانفاق الحكومي على الرواتب والاجور والمستلزمات. وان هذا يعني ان حجم النفقات العامة يعتمد على حجم الجهاز الأداري.

ولما كان القطاع الحكومي يتميز بانخفاض الانتاجية مقارنة بالقطاع الخاص، فإن هذا يعني ضرورة زيادة عدد العاملين واحتيجاتهم من المستلزمات السلعية والخدمية. وبذلك نرى ان زيادة النفقات العامة قد حصل بسبب انخفاض مستوى الانتاجية . وفي البلدان النامية يضاف الى ذلك سوء التنظيم الاداري وانخفاض كفاءة العاملين والروتين في انجاز المعاملات فسوء التنظيم الاداري تعتبر ظاهرة ملموسة في هذه البلدان . كما أن الانخفاض واضحاً في كفاءة العاملين في الاجهزة الحكومية. وذلك بسبب انخفاض مستوى التحصيل العلمي وضيق نطاق

انتشار التعليم . وأخير نجد أن عدم البت في الكثير من المشـــاكل التـــي يواجهـــها الاداريون ورفعها الى الاداريين في أعلى السلم يؤدي الى بطء في انجـــاز العمل. وهكذا نرى بأن الدولة النامية ستكون مضطرة الى استخدام المزيد مـــن العـــاملين لتوفير السلع والخدمات العامة مقارنة بالدولة المتقدمة . فحجم النفقات العامة يعتمـد اذن على مستوى انتاجية العمل وكفاءة العاملين والتنظيم الاداري والروتين اذ ان هذه العوامل مجتمعة تـــؤدي الـــى زيـــادة الانفـــاق علـــى الاجـــور والرواتـــب والمستلزمات[6].

سابعاً: العوامل السياسية

تعتبر الموازنة العامة مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي. ففي مجال النفقات العامة نرى أن حجم النفقات يعتمد على مدى ايمان الدولة بالمبـــادئ الديمقراطيـــة والاشتراكية وعلى عمق شعور الدولة بالمسؤولية تجاه افرادها وعلى مدى الخروج من العزلة السياسية الى الانفتاح السياسي

فانتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية ادى الى زيـــادة اهتمـــام الدولـــة بالحالة الاقتصادية والاجتماعية لتلك الطبقة من المجتمع ذات الدخـــل المنخفـض. فأصبحت الدول تقوم بتقديم الكثير من السلع والخدمات العامة وتعطي الكثير مـــن الاعانات الاجتماعية والاقتصادية ودعم لأسعار بعض السلع الاساســـية . كمـــا أن الايمان بمبدأ أن الدولة هي خادمة للمجتمع وليست سيدة، قد أدى الى قيام الدولـــة بدفع التعويضات للمواطنين عن فعل قامت به الدولة والحق هـــذا الفعـــل ضـــرراً بالافراد.كالتعويض المقدم الى الفلاحين و المالكين عن اراضيهم وممتلكاتهم التـــي غمرتها مياه السد المنشأ حديثا.

وأخيراً نرى أن انتشار مبادئ الانفتاح السياسي والخروج من العزلة السياسية عن المجتمع الدولي قد ترتب عليه زيادة في حجم النفقات وظهور بنود جديدة في الانفاق العام ان الايمان بمبدأ الانفتاح السياسي ادى الى الاتساع في نطاق التمثيل الدبلوماسي مع الدول الاخرى. كما أصبحت المشاركة في المنظمات الدولية كمنظمة الامم المتحدة والمنظمات التابعة لها، ضرورة لا بد منها اضف الى ذلك ، بات الحضور والمشاركة في المؤتمرات الدولية هو الاخر ضرورة ملحة. هذا من جانب النفقات العامة اما من جانب الاعانات، فنرى أن الاعانات قد تتخطى حدود القطر. فشعور الدولة وفقاً لمبدأ المسؤولية تجاه المجتمعات الاخرى في المجتمع الدولي، يدفع الدولة الى تقديم الاعانات العينية والنقدية الى الدول الشقيقة والصديقة. وان مثل هذه الاعانات تهدف الى مساعدة الدول الاخرى في برامجها التنموية او الى معالجة لازمة اقتصادية قاسية او الى خلق طلب على المنتجات الوطنية من قبل الدولة التي حصلت على الاعانة.وقد تهدف الاعانة الى محاربة اتجاهات سياسية معينة ودعم لاتجاه سياسي ما ، او بهدف تكوين الاحلاف السياسية والعسكرية [7].فمما لا ريب فيه أن زيادة نفقات الدولة سواء كانت نفقات على سلع وخدمات محلية و دولية أو اعانات دولية سيؤدي الى زيادة حجم النفقات العامة. فحجم النفقات يعتمد اذن على عوامل سياسية

ثامناً: العوامل الامنية

تعتبر وظيفة الدفاع والامن الداخلي من أهم الوظائف الاساسية للدولة منذ زمن الدولة الحارسة، وبذلك تعتبر النفقات على الدفاع والامن الداخلي واحدة من أهم فقرات الانفاق الحكومي. وان هذه النفقات تهدف الى تحقيق منفعة عامة ، هي شعور الناس بالامن والاستقرار . وهذه النفقات تتميز بعدم الاستقرار، فهي تختلف

في وقت السلم والاستقرار الداخلي عنها في وقت الحرب وفيما بعد الحرب وفـــترة الاضطرابات الداخلية.

ففي وقت السلم تتكون نفقات الدفاع من الاجور والرواتب والانفاق علـــى شراء اسلحة واعتدة ومعدات وأجهزة متطورة لخلق قوة عسكرية متطورة تسـتطيع رد الاعتداءات الخارجية أما في وقت الحرب فتتزايد النفقـــات علـى الاجـور والرواتب والاسلحة والتجهيزات لادامة آلة الحرب والمحافظة على القوة العسـكرية المتطورة. هذا بالاضافة إلى ما يقدم الى الاقتصاد الوطني من اعانات من أجل دعم المجهود الحربي أما بعد ان تضع الحرب اوزارها فإن النفقـــات علـى الدفـاع ستنخفض ولكنها لن تعود الى مستواها ما قبـل الحـرب اذا ستسـتمر النفقـات للمحافظة على قوة عسكرية متطورة مجهزة بأحدث الاسلحة والمعدات والاحتفـــاظ بجيوش كبيرة. يضاف الى ذلك زيادة في الرواتب والاجور للمتقاعدين والمحاربين القدماء الذين اصبحوا عاجزين عن مواصلة النشاط العسكري . كما يضـــاف الـى ذلك تعويضات للمعوقين والشهداء والمفقودين ولضحايا الحرب

أما الانفاق على تحقيق الامن الداخلي فهو أكثر استقراراً. وقد لا يـزداد الا في حالات حدوث اضطرابات داخلية او في الفترة التي تلي الحرب. وبصورة عامة تعتبر النفقات على الدفاع والامن الداخلي نفقات بالغة الاهمية. وعليه يعتمد حجـــم النفقات العامة على العوامل الامنية فحدوث حرب او اضطرابات داخلية يتطلـــب زيادة حجم الانفاق في هذا المضمار والعكس بالعكس

تاسعاً: المقدرة المالية القومية

سبق وأن ذكرنا بأن للدولة سلطة في الحصـــول علـى الايـرادات مـن الضرائب والرسوم واملاك الدولة والقروض الداخليـــة والخارجيـــة، الا ان هـذه

السلطة غير مطلقة، أي أن هناك مقدرة مالية قومية محددة. وان المقـــدرة الماليـــة القومية يمكن ان تقسم الى المقدرة المالية التكليفية والمقدرة الاقراضيـــة القوميـــة. فالمقدرة التكليفية القومية تقاس بقدرة المجتمع على تحمل العبء الضريبي الامثل ، وهو اقصى مقدار من الضرائب يمكن للدولة ان تقوم بجبايتـــه دون ان تلحـــق أي ضرر بالمستوى المعيشي لافراد المجتمـــع وبالطاقـــة الانتاجيـــة أمـــا المقـــدرة الاقراضية القومية فتتمثل بمقدرة المجتمع على ادخار جزء من دخله يمكن ان يعـــد للاقراض العام. وهذا الجزء يتوقف على حجم الادخار القومي ككل وعلـــى نمـــط توزيع الدخل وعلى التنافس بين القطاع الخاص والدولـــة فـــي الحصـــول علـــى القروض. فكلما زاد حجم الادخار القومي وابتعد توزيـــع الدخـــل عـــن المســـاواة وضعفت منافسة القطاع الخاص للقطاع العام في الحصول على القـــروض، كلمـــا زادت المقدرة الاقراضية القومية والعكس بالعكس .مما سبق يتضح لنا ان محدودية المقدرة المالية القومية تقود الى محدودية الايرادات العامة من الضرائب والقروض. وهذه تشكل قيداً على التوسع في الانفاق العام. وعليه يمكن القول بأن حجم النفقـات العامة يعتمد الى حد بعيد على المقدرة المالية القومية

المبحث الثاني

نمو النفقات العامة

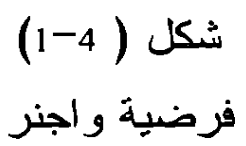
المطلب الاول التفسير النظري

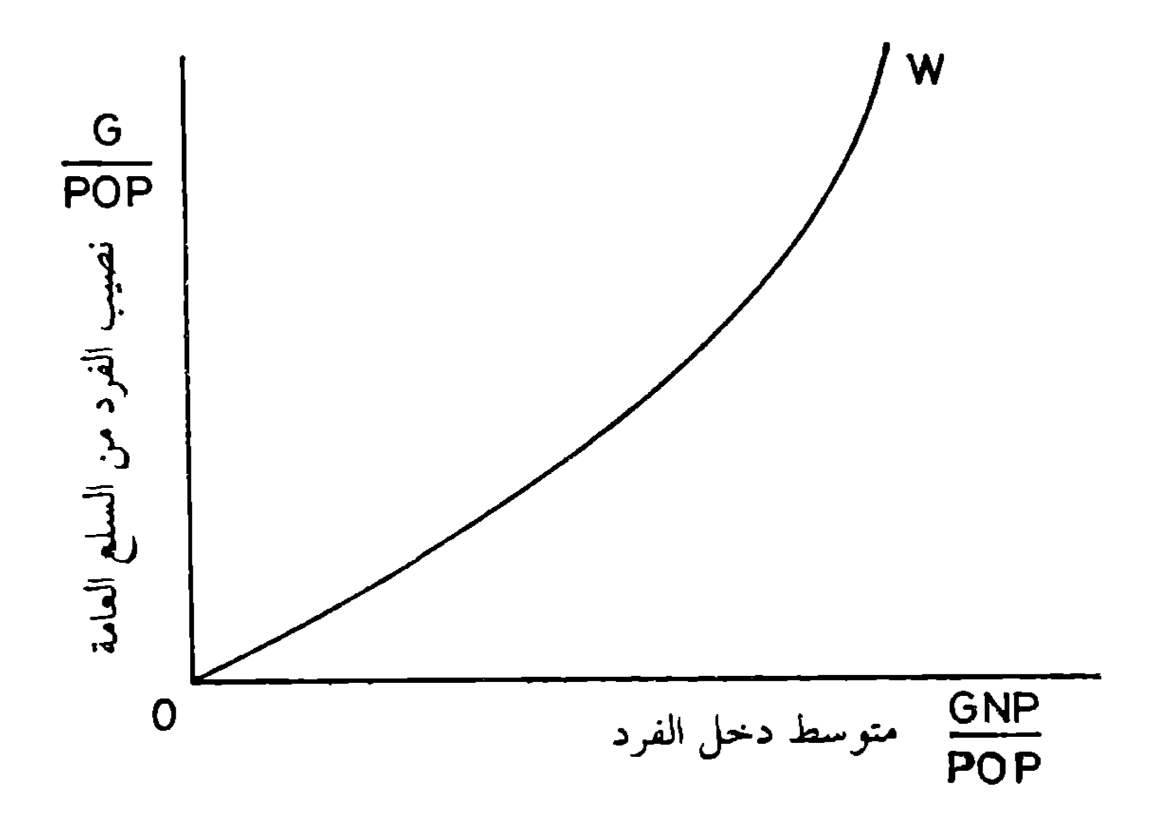
يشير التاريخ المالي لمعظم دول العالم على اختـــلاف انظمتـــها وطبيعـــة هياكلها وظروفها الاقتصادية الى وجود ظاهرة التزايد المطرد في النفقات العامة،أي ان النفقات العامة تنمو بمعدلات متزايدة. وهذه تعتبر ظاهرة عامـــة يخضـــع لـــها

الانفاق العام في كل مكان . وفيما يلي سنتطرق الى نظرية واجنر ونظرية بيكوك - وايزمان في تأويل أسباب نمو النفقات العامة ومن ثم سنتناول الاسباب الحقيقية والظاهرية للتزايد

أولاً: فرضية واجنر

قدم الاقتصادي الالماني ادلوف واجنر Adloph Wagner في سنة 1883 القانون المعروف باسم " قانون تزايد نشاط الدولة Law Of Increasing State Activity وقد اكد واجنر على ان تطور المجتمعات الصناعية يؤدي الى بروز ضغط سياسي متزايد من أجل احداث تطورات اجتماعية . وهذا يتطلب المزيد من الانفاق العام أي أن نمو القطاع الحكومي يعتبر صفة متأصلة في الاقتصاديات الصناعية. وينص القانون على أنه كلما تزايد متوسط دخل الفرد في البلدان الصناعية كلما اصبح من الضروري نمو القطاع العام كنسبة من النشاط الاقتصادي الكلي [8] . وبالمفهوم الحديث نجد أن هذا يعني أن مع نمو متوسطة الدخل الحقيقي للفرد بات من الضروري نمو النفقات العامة كنسبة من الدخل القومي . ووفقاً لواجنر ان معدل نمو متوسط نصيب الفرد من السلع العامة سيكون اكبر من معدل نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي. وفيما يلي توضيحاً بيانياً في الشكل(4-1) لفرضية واجنر


شكل (4-1)
فرضية واجنر


W
G
POP
نصيب الفرد من السلع العامة
0
متوسط دخل الفرد
GNP
POP

حيث يمثل المحور الافقي متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي بينما يمثل المحور العمودي متوسط نصيب الفرد من السلع العامة . ويعبر المنحنى OW عن قانون واجنر الذي بموجبه تتزايد الموارد المخصصة لانتاج السلع والخدمات العامة بصورة مطردة وبمعدلات أكبر من معدلات النمو في الدخل والتي تتحقق عبر الزمن

ورغم الانتقادات التي وجهت الى قانون واجنر في تزايد نشاط الدولة الا ان الادلة الواقعية تدعمه . كما أكدت الدراسات المعاصرة كدراسة بيكوك - وايزمان على أن قانون واجنر لا يزال عاملاً

ثانياً: فرضية بيكوك - وايزمان

ان الفرضية الثانية في نمو النفقات العامة قدمت من قبل استاذان في مدرسة لندن للاقتصاد هما بيكوك و وايزمان ***Peacock –Wiseman*** في سنة 1961 حيث قاما بدراسة الانفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة 1890 - 1955 .وقد أكد بيكوك ووايزمان في فرضيتهم الجديدة على ان الاتجاه العام للزيادة في النفقات العامة لا ممهداً ولا مستمراً. حيث ان التزايد في النفقات العامة يحدث على شكل رجات عنيفة او شبه تدرج . وهذا يعزى الى ثلاث تأثيرات هي اثر الازاحة والتفتيش والتركيز

فالاضطرابات الاجتماعية تؤدي الى دفع النفقات وبالتالي الايرادات العامة من الضرائب الى مستوى اعلى . وبعد انتهاء الاضطرابات فإن النفقات العامة لن تعود الى مستواها الواطئ سابقاً. وستكون لدى المجتمع رغبة في تمويل الانفاق العام المرتفع ، علماً بأن المجتمع يدرك بأن لديه المقدرة على تحمل العبء

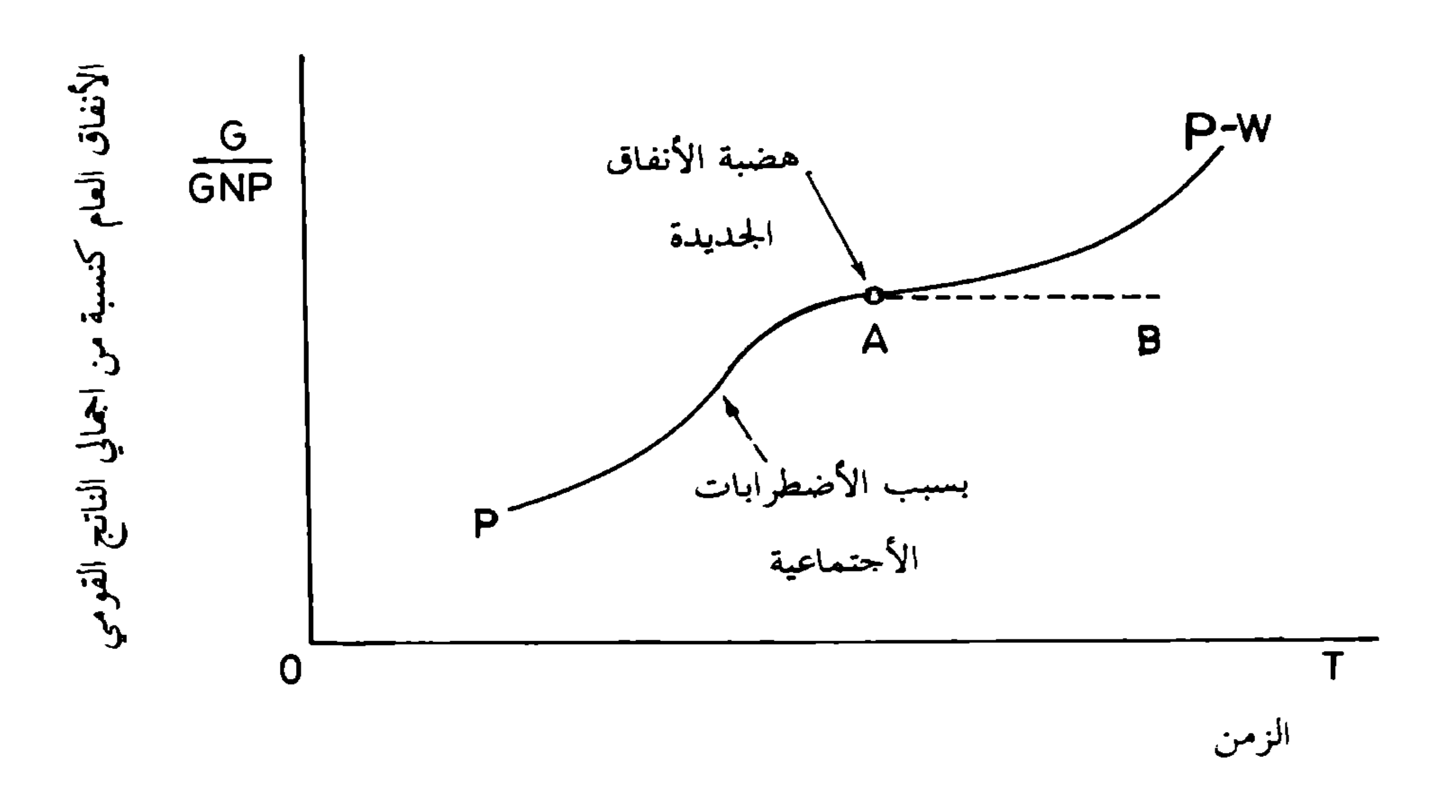
الضريبي اكثر من السابق . وهكذا سيستقر الانفاق العام عند مستوى اعلى ولن يكون هناك أي حافز للعودة الى مستوى الانفاق قبل حدوث الاضطرابات، وهذا ما يعرف بأثر الازاحة Displacement Effect أي ازاحة الانفاق العام المنخفض والايرادات الضريبية المنخفضة من قبل الانفاق العام المرتفع والايرادات الضريبية المرتفعة. وبهذا نكون قد وصلنا الى هضبة الانفاق الجديدة . ووصول الانفاق العام الى هذا المستوى المرتفع لا يعني ثباته عند نفس المستوى بل سيعمل اثر التفتيش Inspection Effect ، كالنشاطات الجديدة للدولة والاضطرابات الاجتماعية الاخرى والحروب، على زيادة الانفاق العام . واخيرا نضيف اثر التركيز Concentration Effect في زيادة الانفاق العام. وهذا يتمثل في ميل الدولة للمساهمة في النشاط الاقتصادي والتعجيل في عملية التنمية الاقتصادية . ويوضح الشكل (4-2) فرضية بيكوك - وايزمان في تزايد الانفاق العام

حيث يمثل المحور الافقي الزمن بينما يمثل المحور العمودي النفقات العامة G كنسبة من الناتج القومي الاجمالي GNP، أي G/GNP . ويعبر المنحنى PW عن المسار الزمني للنسبة . ويبين الشكل بأن الاضطرابات الاجتماعية تؤدي الى حصول زيادة مطردة في نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي حتى يصل الى هضبة الانفاق الجديدة عند نقطة A. وبسبب ازاحة الانفاق القديم المنخفض من قبل الانفاق الجديد المرتفع ستستقر النسبة عند نقطة A. ولو افترضنا عدم وجود تأثيرات أخرى فإن النسبة ستستمر ثابتة . وستكون الحركة عبر الزمن على طول الخط المتقطع AB. الا ان وجود اثر التفتيش واثر التركيز سيعملان على رفع النسبة باستمرار الى اعلى . وهذا يعني ثبات استمرار النسبة عبر الزمن لحين

حصول رجات اجتماعية تعمل على دفع نسبة الانفاق العام الـــى النـــاتج القومـــي الاجمالي الى الزيادة مرة أخرى [9].

شكل (4-2)

فرضية بيكوك – وايزمان



المطلب الثاني : التفسير الواقعي

بعد هذا التفسير النظري لظاهرة تزايد الانفاق العام سننتقل الى التفسير الواقعي للظاهرة من خلال تفسير الزيادة الحقيقية والزيادة الظاهرية في الانفاق العام

الزيادة الحقيقية في النفقات العامة

قبل مناقشة الاسباب وراء الزيادة الحقيقية Real في النفقات العامة لا بد ان نشير الى ان هناك زيادة في الحجم المطلق للنفقات سواء بالاسعار الجارية او بالاسعار الثابتة . ولما كانت هذه الزيادة قد لا تعني شيئاً ما لم تؤد الى زيادة في كمية ونوعية السلع والخدمات العامة وفي رفع مستوى رفاهية المجتمع، لذا وجب النظر الى متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة والى نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي أي القيمة النسبية للنفقات العامة، أو حصة Share الانفاق العام من الانفاق القومي . وبعبارة اخرى هي حصة القطاع العام فزيادة نصيب الفرد من النفقات العامة الحقيقية تعتبر زيادة حقيقية وكذلك نرى ان زيادة نسبة الانفاق العام من الانفاق القومي دليلاً على زيادة حقيقية في النفقات. وفيما يلي اهم اسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة:

اولاً: يمكن ان تعزى الزيادة الحقيقية في النفقات العامة الى التطور الفعلي لدور الدولة وتحوله من الحياد الى التدخل إذ ان هذا قد ادى الى زيادة حقيقية في النفقات العامة، حيث تحملت الدولة مسؤولية تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل . ففي حالة الركود والكساد على الدولة زيادة

النفقات على السلع والخدمات العامة وزيادة حجم الاعانات والاستثمار العام من أجل رفع مستوى الطلب الكلي للتوازن مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل. والعكس صحيح في حالة التضخم، حيث أن مشكلة البطالة والتضخم تعتبر اليوم من أهم المشكلات الاقتصادية المعاصرة ، التي تولي الدولة اهتمامها كبيرا في علاجها

وفي الدول النامية يمكن ان يضاف الى تطور دور الدولة توسعاً آخر جاء نتيجة لتحمل الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية اذ ان الامر يستوجب زيادة الانفاق العام على السلع والخدمات العامة وتوسيع قاعدة الاستثمار العام اللازم في خلق البنى التحتية (الارتكازية) الضرورية لعملية التنمية. هذا بالاضافة الى ضرورة احداث تغيرات هيكلية لمعالجة الاختلال الهيكلي في الاقتصاد ان مثل هذه الزيادة في النفقات تعتبر زيادة حقيقية

ثانياً: تعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية في حالة حدوث تغيرات هيكلية في الهرم السكاني فارتفاع نسبة عدد الاطفال الى عدد السكان الاجمالي في مجتمع ما، يتطلب توفير السلع والخدمات العامة لمرحلة ما قبل سن التعليم والى زيادة في النفقات العامة على التعليم في المراحل اللاحقة وكذلك بالنسبة لزيادة نسبة عدد الشيوخ الى عدد السكان الاجمالي ، حيث ان زيادة هذه النسبة يستوجب زيادة الانفاق العام على أمور التقاعد والضمان الاجتماعي والاعانات الاجتماعية

ثالثاً: قد حدث في هذا القرن الكثير من الابتكارات والتطورات التكنولوجية التي أدت ظهور سلع جديدة وخلق الحاجة الى سلع وخدمات عامة على الدولة

ان تقوم بتوفيرها .فاختراع السيارات السريعة والطائرات الكبيرة والقطارات السريعة مثلاً ، يتطلب انفاقاً جديداً على الطرق السريعة والمطارات الكبيرة والسكك الحديدية الحديثة. وأن مثل هذا الانفاق لم يكن من قبل ، لذلك تعتبر مثل هذه الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية

رابعاً: ادى التنافس الاقتصادي الدولي الى زيادة حقيقية في النفقات العامة بصورة مدفوعات تحويلية . فهي اما ان تكون على شكل اعانة انتاج للصناعة الوطنية لكي تتمكن من الصمود امام منافسة السلع الاجنبية في السوق المحلية أو أن تكون على شكل اعانة تصدير للمنتجين لبعض السلع بهدف تمكينهم من المنافسة في السوق الاجنبية

خامساً: ادى التطور في مجال الخدمات الاجتماعية وضرورة تحقيق التوازن الاجتماعي الى توسع حقيقي في نفقات الضمان الاجتماعي والاعانات الاجتماعية والانفاق على توفير خدمات الصحة والتعليم واصبحت الدولة المعاصرة تولي اهتماماتها في هذا المضمار من اجل تحقيق الأهداف الاجتماعية المرسومة

سادساً: لا يمكن لأي بلد اليوم ان يعيش بمعزل عن المجتمع الدولي، ولهذا اقيمت العلاقات الدبلوماسية واتسع نطاق التمثيل الدبلوماسي واتسع نطاق المساهمة العضوية في الكثير من المنظمات الدولية على مختلف الاصعدة، وزادت المشاركة في المؤتمرات واللقاءات الدولية . ومع انتشار المبادئ الديمقراطية والاشتراكية واستناداً الى مبدأ الشعور بالمسؤولية تجاه بعض اعضاء المجتمع الدولي، بات من الضروري تقديم المساعدات الى الدول الشقيقة والصديقة، بهدف مساعدتها أو حل لمشاكلها أو بهدف عقد التحالفات

السياسية والعسكرية معها ، وغيرها. وقد أدت هذه التوسعات في مجال النفقات والاعانات الى زيادة حقيقية في النفقات العامة

سابعاً: ترتب على التوسع الذي حصل في دور الدولة، ودخولها في الكثير من النشاطات الى توسع في الجهاز الاداري ومستلزماته وهذا يعني زيادة حقيقية في النفقات العامة . واذا ما اخذنا بعين الاعتبار حقيقة انخفاض انتاجية العمل في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص. فإن توسع الجهاز الاداري الحكومي في الانفاق الجاري على الاجور والمستلزمات الضرورية لانجاز مهامة من جهة وتوسعه في الانفاق الرأسمالي من جهة أخرى، قد أدى الى زيادة حقيقية في النفقات العامة

ويتسم الجهاز الاداري في الدول النامية بسوء التنظيم الاداري فيه وانخفاض كفاءة العاملين فيه ، بالاضافة الى الروتين في انجاز الاعمال. وقد ترتب على ذلك كبر حجم الجهاز وزيادة حقيقية في النفقات العامة

ثامناً: قيام الحروب يؤدي الى تزايد حقيقي في النفقات العامة اذ تتضمن النفقات الحربية على نفقات ادامة القوة العسكرية المحاربة ونفقات دعم المجهور الحربي كالاعانات التي تعطي لبعض النشاطات الاقتصادية. ورغم الانخفاض الذي يحصل في النفقات العسكرية بعد الحرب، إلا أنها لن تعود الى مستواها السابق وذلك لتضمنها على التعويضات التي تقدمها للمتضررين ولضحايا الحرب وتسديد للديون الداخلية والخارجية التي ترتبت على ذمة الدولة ، وللمتقاعدين والعاجزين عن مواصلة العمل العسكري هذا بالاضافة الى شعور الدولة بضرورة الاحتفاظ بجيوش

كبيرة وأسلحة متطورة . فكل هذه العوامل ادت الى زيادة حقيقية في الانفاق العام فرضتها الظروف الدولية الراهنة

يتضح من العرض السابق لاسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ان هناك تزايد في نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي الاجمالي وقد تضافرت العديد من العوامل في احداث الزيادة في فقرات الانفاق العام . كالزيادة في الانفاق العام على توفير السلع والخدمات العامة ، والزيادة في الاعانات الاجتماعية والاقتصادية والمالية، بالاضافة الى زيادة حجم الاستثمار العام . كما تزايد نصيب الفرد من النفقات العامة الحقيقية . والتي تعني ارتفاعاً في مستوى الرفاهية في المجتمع والان وبعد مناقشتنا للاسباب وراء الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ، لا بد من الاشارة الى ان بعض الزيادات في النفقات العامة هي زيادات رقمية او ظاهرية.

الزيادة الظاهرية في النفقات العامة

عندما تكون الزيادة في النفقات العامة هي مجرد زيادة رقمية Numerical إذ أن هذه الزيادة لم تؤد الى زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات العامة التي تقدمها الدولة، ولا الى تحسن في نوعيتها أضف الى ذلك ان مثل هذه الزيادة في النفقات العامة لم تؤد الى زيادة حقيقية في مقدار المدفوعات التحويلية . وهكذا سوف لا يترتب على ذلك أي ارتفاع في مستوى الرفاهية في المجتمع. ويمكن تفسير الزيادة الرقمية او الزيادة الظاهرية التي نلاحظها في النفقات العامة ، بالزيادة التي تحصل في المستوى العام للاسعار، وبتغير اسلوب اعداد الموازنة العامة، وبالزيادة التي يتطلبها الحجم السكاني الجديد. وفيما يلي سنتناول هذه التفسيرات تباعاً.

أولاً : الارتفاع في المستوى العام للأسعار

تعتبر الزيادات المستمرة في المستوى العام للاسعار ظـــاهرة عامـــة فـــي الاقتصاديات التي تأخذ بنظام السوق، سواء كانت بلدان متقدمة أم نامية. وان نمـــو الاسعار Prices بما لا يزيد عن 3% يعتبر حالة صحية مطلوبة وضرورية لتحفـــيز الاستثمارات ومواصلة عملية التنمية والتطور [10]. أما عندما يتجاوز النمـــو فـــي الاسعار النسبة المذكورة، فإن هذا يعتبر تضخماً وتعتبر مشكلة التضخم اليـــوم واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية المعاصرة . وبذلك نرى تعدد الاراء في تفسير اسباب حدوثه وميكانيكية انتقاله وسبل علاجه .ان النمو في المستوى العام للاسعار يعني الانخفاض في القوة الشرائية للنقود. فلو كان لدينا مقدار ما من النقود وحدثت زيادة في الاسعار ، فإننا سوف لن نستطيع شراء نفس الكمية السابقة مـــن الســـلع والخدمات ، بل كمية أقل . وعليه إذا ما أردنا الحصول على نفس الكمية من السلع والخدمات وجب دفع عدد أكبر من الوحدات النقدية . وعلى سبيل المثال، ان ارادت الدولة توفير كمية ما من السلع والخدمات العامة، فـــإن ارتفـــاع المســـتوى العـــام للاسعار سيضطرها الى دفع مقدار اكبر من النقود لتوفير نفس الكمية . وبذلك نجـد أن هناك علاقة طردية بين المستوى العام للاسعار والانفاق الحكومي . فالزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة اذن هي زيادة رقمية ظاهرية و سوف لن تؤدي الـــى زيادة في الكمية او النوعية للسلع والخدمات، أي ان نصيب الفرد من النفقات العامة لم يتأثر [11]. والمثال التالي يوضح اثر الاسعار على الزيادة في النفقات العامة فـــي الاردن للفترة 1975 - 1997 . كما نلاحظ ذلك في الجدول (4-2) و الشكل (4-3).

جدول (4-2)

النفقات العامة في الاردن

1985-1997

(مليون دينار)

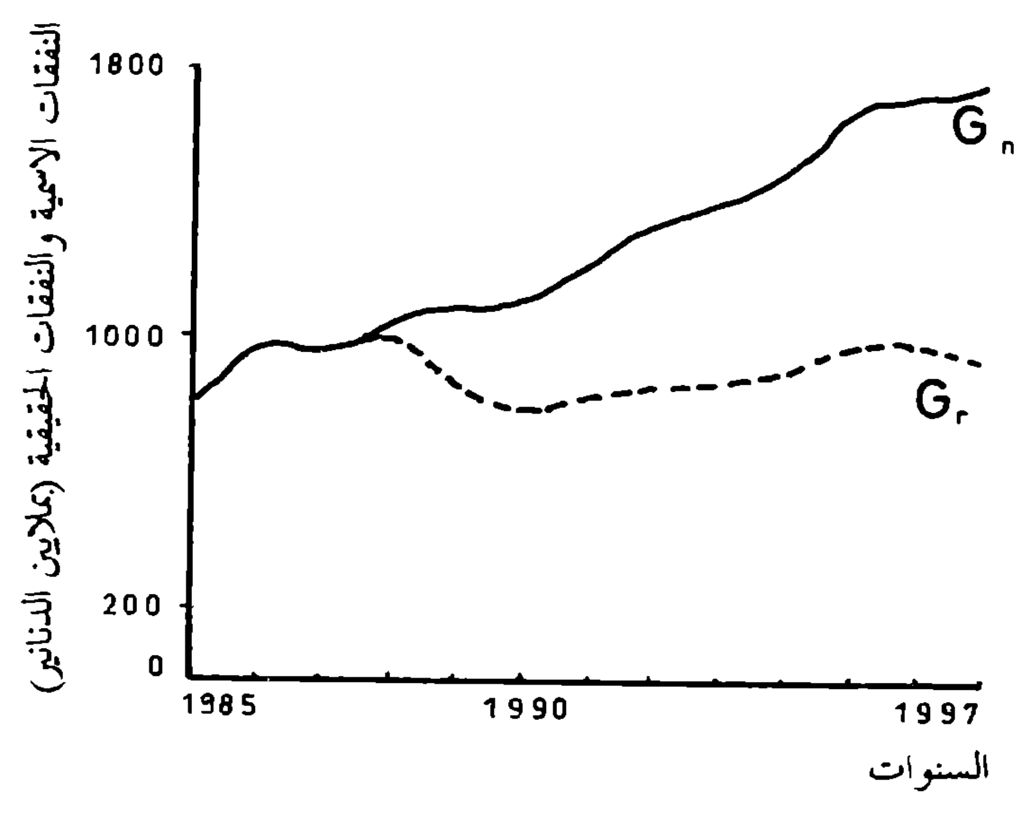
السنوات	الرقم القياسي للأسعار 1985=100	النفقات بالاسعار الجارية	النفقات الحقيقية
1985	100	805.7	805.7
1986	100.1	981.3	980.3
1987	99.3	965.9	972.7
1988	103.7	1054.0	1016.4
1989	125.5	1102.3	878.3
1990	139.8	1120.1	801.2
1991	147.0	1234.3	839.7
1992	154.9	1348.7	870.7
1993	159.7	1414.1	885.5
1994	163.1	1504.2	921.7
1995	169.0	1697.5	1005.6
1996	177.6	1741.4	1008.9

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية ايلول 1996 ص بالنسبة الى النفقات العامة الاسمية اما بالنسبة للرقم القياسي فقد تم الحصول عليه من المجموعات الاحصائية السنوية لعدة سنوات وقد تم الحصول على العمود الاخير في الجدول من قسمة العمود الثالث على العمود الثاني

حيث يمثل G_n النفقات بالاسعار الجارية بينما يمثل G_r النفقات الحقيقية ويتجلى بوضوح تأثير الارتفاع في الاسعار على النفقات العامة ويمكن للمسافة العمودية المتمثلة بالفرق بين G_n و G_r ان تمثل مقدار الزيادة في النفقات العامة التي تعزى الى الارتفاع في المستوى العام للاسعار

شكل (4-3)

هيكل االنفقات العامة في الاردن 1985-1997



ثانياً: التغير في اسلوب اعداد الموازنة العامة

لقد كانت الطريقة الحسابية المتبعة في اعداد الموازنة العامة للدولة هي طريقة الموازنة الصافية. وبموجب هذه الطريقة لا تدرج المؤسسات الحكومية جميع نفقاتها في موازناتها الخاصة بها، بل تطرح النفقات التي تستطيع تغطيتها من ايرادات المؤسسة وتدرج النفقات الباقية في الموازنة الخاصة بها وبذلك لا تظهر في الموازنة العامة الا المبالغ الصافية للانفاق العام . وقد ترتب على هذا صغر حجم النفقات العامة في الموازنة العامة

وقد أدت الانتقادات الموجهة الى طريقة الموازنة الصافية الى التحول الى استخدام طريقة الموازنة الاجمالية ، حيث تدرج بموجب هذه الطريقة جميع النفقات والايرادات العامة دون ان تجري أي عملية مقاصة بين الكميتين . وهكذا نرى ان معظم دول العالم اليوم تتبع اسلوب الموازنة الاجمالية في اعداد موازناتها ويمكن ان نلمس الزيادة المتضخمة في النفقات العامة للدولة في السنة التي تلي تغيير اسلوب الحسابات . وهكذا تعتبر الزيادة التي حصلت في النفقات العامة والتي تعزى الى التغير في اسلوب الحسابات ، زيادة رقمية ظاهرية اذن مثل هذه الزيادة لن تؤدي الى زيادة في كمية او نوعية السلع والخدمات العامة او المدفوعات التحويلية. وبعبارة اخرى، لم تحدث أي زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة[12].

ثالثاً: الزيادة السكانية

ان النمو السكاني في دولة ما وزيادة عدد السكان الذي يحصل على اثر انضمام اقليم او اقاليم متعددة اليها يستوجب زيادة حجم النفقات العامة. اذ ان هذه الزيادة في النفقات العامة تعتبر ضرورية لسد حاجة الحجم السكاني المتزايد من السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية . وهنا نرى ان حجم النفقات ينمو مع حجم السكان ويتضخم هذا الحجم مع الدولة المتوسعة وتعتبر مثل هذه الزيادة في حجم النفقات العامة زيادة رقمية ظاهرية ما لم تؤد الى زيادة في متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة

الحــواشي

(1) هناك سلع وخدمات عامة تظهر الحاجة اليها على أثر تطور تكنولوجي ، كالحاجة الى الطرق السريعة على اثر اختراع السيارات السريعة والحاجة الى المطارات الدولية على أثر اختراع الطائرات الكبيرة

(2) يمكن الاطلاع على مثل هذه الفقرات في الانفاق العام بالرجوع على سبيل المثال الى التصنيف الاقتصادي لنفقات الحكومة المركزية في الاردن والوارد في النشرات الاحصائية للبنك

(3) يضاف الى ذلك صافي التصدير في حالة الاقتصاد المفتوح

(4) See Dornbusch, R. and Fischer, S., Macroeconomics , Sixth Edition. McGraw-Hill Inc. , NY1994, PP 54-81.

(5) حشيش ، عادل احمد، المصدر السابق، ص 87.

(6) العلي ، عادل فليح وكداوي، طلال محمود، المصدر السابق،ص 164 و حشيش، عادل احمد، المصدر السابق، ص 102.

(7) الصكبان ، عبد العال ، المصدر السابق، ص 95 – 98

(8) Vaish, M., and Agarwal , H., Op cit pp 65-69.

(9) See Vaish M. and Agarwal , H. Op cit pp 69-71 and Buchanan , J. and Flowers , M., The Public Finance, Fifth Edition, Richard D. Erwin, Inc. illiois 1980, pp 67-68.

(10) ان هذه النسبة (3%) قد اجمع بالاتفاق على اعتمادها معظم الاقتصاديون والتي نجمت عن دراسات فعلية

(11) لو فرضنا ان المستوى العام للاسعار في اقتصاد ما ينمو بمعدل 5% ، فإن زيادة النفقات العامة بنسبة 5% تعتبر بمثابة زيادة ظاهرية بهدف تغطية الارتفاعات في الاسعار. اما لو زيدت النفقات العامة بمعدلات تختلف عن 5% فإن ذلك سيؤدي الى زيادة او نقصان حقيقي في النفقات العامة فلو تم زيادة النفقات العامة بنسبة 7% مثلاً، فإن هذا سيؤدي الى حدوث زيادة في النفقات العامة الحقيقية وبالعكس لو زيدت النفقات العامة بنسبة 2% مثلاً فإن هذا سيؤدي الى انخفاض في النفقات العامة الحقيقية

(12) الصكبان ، عبد العال ، المصدر السابق ، ص 99–100.

الفصل الخامس

تأثير النفقات العامة

ان تطور دور الدولة و تحملها مسؤولية تحقيق اهداف المالية العامة في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو قد ادى الى تزايد اهمية النفقات العامة في تحقيق هذه الاهداف . ولم تعد النفقة العامة اذن حيادية بل أصبحت نفقة هادفة. ولذلك باتت الحاجة ملحة لوضع سياسات انفاقية هادفة واختيار السياسة المثلى من بينها.والانفاق الحكومي اما ان يكون انفاق استهلاكي او انفاق استثماري، وبذلك تكون النفقات على مشتريات الدولة من السلع والخدمات الاستهلاكية والمنح والاعانات العينية والنقدية والسلع والخدمات الانتاجية.

اما تأثير الانفاق العام على رفاهية المجتمع فإنه يختلف باختلاف نوع النفقة. فهذا النوع من الانفاق يتميز بفاعليته في اعادة توزيع الدخل اكثر من غيره وذلك الانفاق اكثر فاعلية في تحقيق هدف الاستقرار ولذلك يتم اختيار مزيج الانفاق وفقاً للوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الحالي والاهداف المطلوب تحقيقها مستقبلاً. وسنفرق هنا بين تأثير الانفاق على السلع والخدمات العامة وتأثير المدفوعات التحويلية . وسنناقش تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات في المبحث الاول وتأثير المدفوعات التحويلية في المبحث الثاني من هذا الفصل

المبحث الاول

تأثير مشتريات الدولة من السلع والخدمات

تتكون مشتريات الدولة من سلع استهلاكية كادوات الكتابة والقرطاسية والكهرباء والماء وخدمات استهلاكية كخدمات العمال والموظفين . كما تقوم الدولة بشراء سلع وانتاجية مثل الالات والمعدات والتجهيزات وتشييد الطرق والجسور والسدود وخدمات انتاجية مثل خدمة المدرسين والخبراء. وتعرف النفقات على السلع والخدمات الاستهلاكية بالنفقات الجارية ، والنفقات على السلع والخدمات الانتاجية بالنفقات الرأسمالية. وسواء كان الانفاق على سلعة او خدمة استهلاكية ام انتاجية فإن ذلك سيؤدي الى تحقيق الاهداف المالية في اعادة تخصيص الموارد وإعادة توزيع هيكل الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي

فقيام الدولة باعتماد سياسة انفاقية مثلى سيؤدي الى اعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بشكل يقود الى تحقيق مستوى اعلى لرفاهية المجتمع كقيام الدولة بالانفاق على انشاء مشاريع البنى التحتية مثل الطرق والجسور والخزانات وقنوات الري والبزل والكهرباء وغيرها وهذا سيؤدي الى الى توجيه الموارد العاطلة الى الاستخدام العام ، كما قد تنتقل بعض الموارد الى الاستخدام العام بدلاً من الاستخدام غير الكفوء في القطاع الخاص

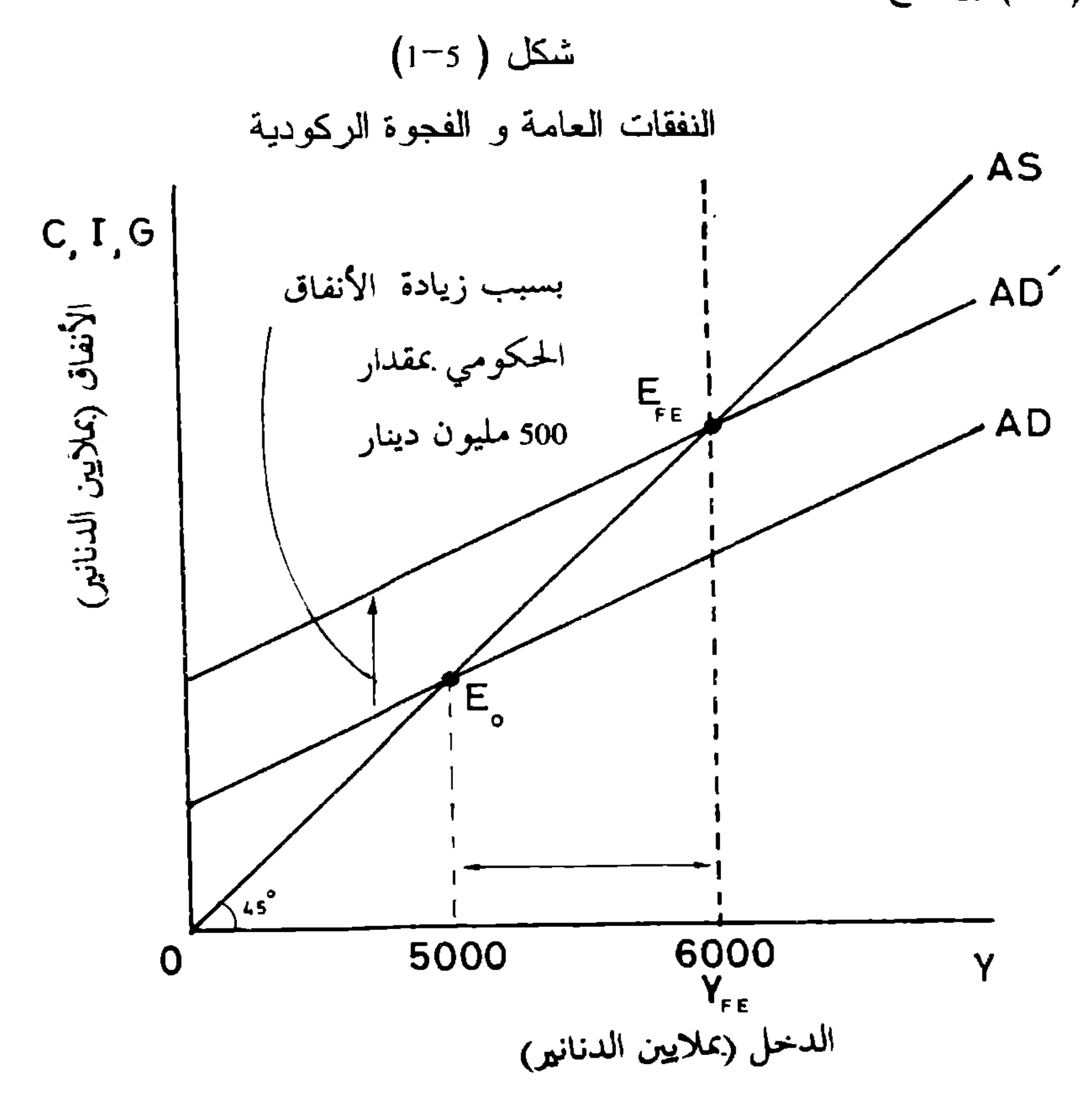
كما يترتب على زيادة الانفاق الحكومي على السلع والخدمات زيادة فرص العمل وبالتالي زيادة دخل الطبقة العاملة التي تنتمي في الغالب الى الطبقة الفقيرة في المجتمع. وهذا سيؤدي اذن الى زيادة حصة دخل الطبقة الفقيرة في اجمالي الدخل القومي أما دخل الملكية الخاصة الذي هو الذي دخل الطبقة الغنية فإنه سيتقلص، ويترتب على هذا هبوط حصة دخل الطبقة الغنية في اجمالي الدخل

القومي. وهذا يعني تقليل التفاوت في الدخول بين طبقات المجتمع، أي حدوث اعادة توزيع لهيكل الدخل القومي بشكل أفضل من التوزيع السابق

وفي حالة الكساد والبطالة نجد أن هناك فجوة ركودية Recessionary Gap وأن على الدولة زيادة الانفاق العام على السلع والخدمات العامة والاستثمار العام بالحجم المطلوب وفي الوقت المناسب من اجل زيادة الطلب الكلي .وهذا يعني تساوي الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل والشكل (5-1) يوضح ذلك

شكل (5-1)

النفقات العامة و الفجوة الركودية

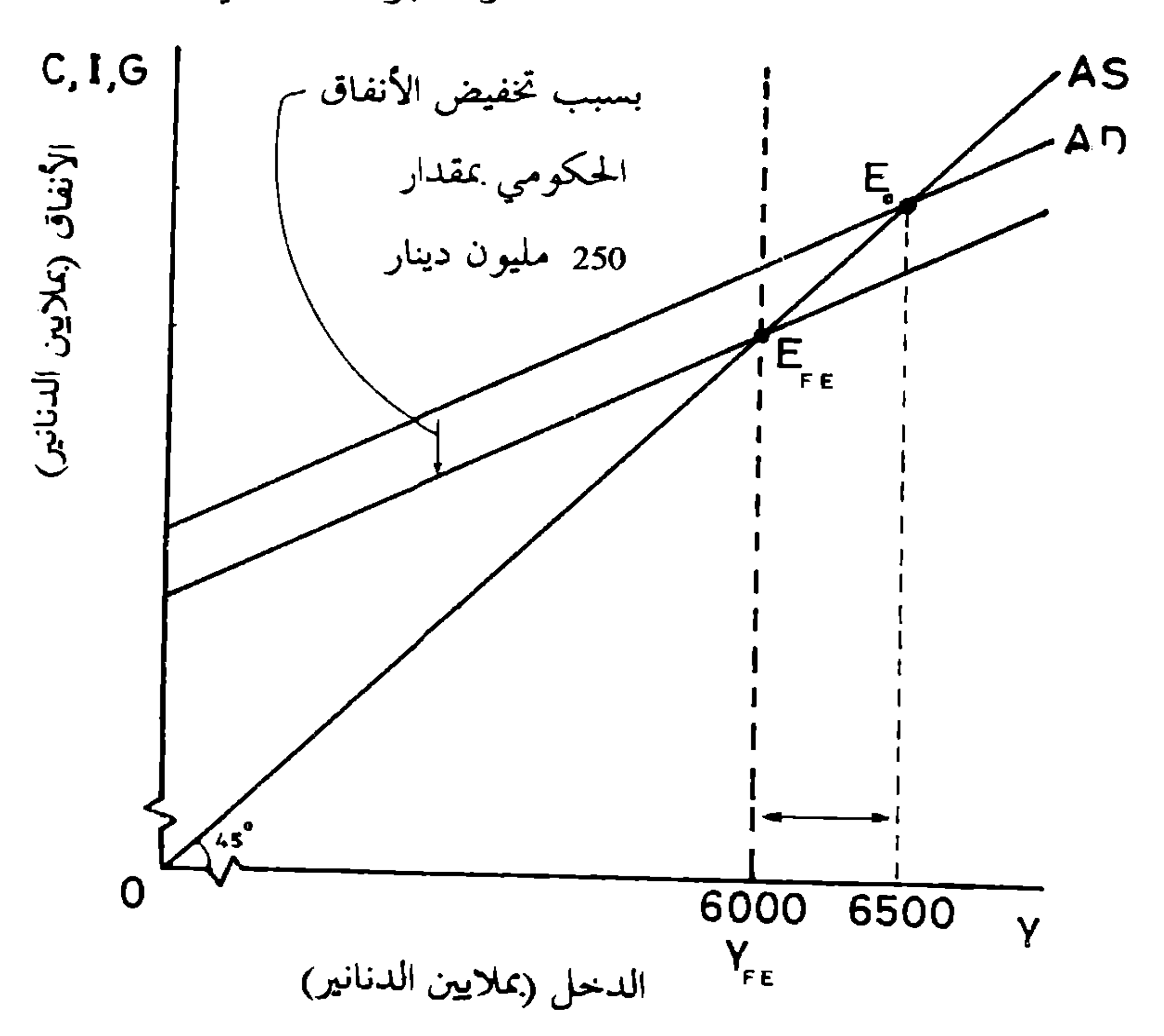


حيث ان AD يمثل الطلب الكلي و AS يمثل العـرض الكلـي وأن C،I،G تمثـل الاستهلاك والاستثمار والانفاق الحكومي على التوالي وان الاقتصاد متوازن عنـد مستوى دون الاستخدام الكامل عند النقطة E_0 حيث يقطع منحنى الطلب الكلـي AD منحنى العرض الكلي AS. وان الدخل التوازني Y_E هو 5000 مليون ديناراً. فـإن زيادة الانفاق الحكومي ستؤدي الى انتقال منحنى الطلب الكلـي AD ليصبـح AD. وبذلك يتقاطع منحنى‌الطلب الكلي الجديد AD́ مع منحنى العرض الكلـي AS عنـد نقطة E_{FE} ويكون الدخل التوازني هو دخل الاستخدام الكامل Y_{FE} وهو يسـلوي 6000 مليون ديناراًعلماً بأن الدخل قد زاد بمقدار 1000 مليون دينار، أي التغير في الدخـل ΔY. وان هذا التغير يعادل الزيادة التي حصلت في الانفاق الحكومي علـى السـلع العامة بمقدار 500 مليون ديناراًمضروبة بمضاعف الانفاق الحكومي وهنـا هـو 2 على سبيل المثال علماً بأن المضاعف هو (1/S) حيث ان S هو الميـل الحـدي للادخار

اما في حالة وجود تضخم يعزى الى زيادة الطلب الكلـي فـإن تخفيـض الانفاق العام على السلع والخدمات الاستهلاكية سيقود الى تخفيض الطلـب الكلـي وكبح جماح التضخم. أي ان تخفيض الاسعار والحيلولة دون ارتفاعها يتم باستخدام سياسة مالية مقيدة [1]. والشكل (5-2) يوضح لنا ان تساوي الطلـب الكلـي مـع العرض الكلي قد تم عند مستوى فوق مستوى الاستخدام الكامل ،عند نقطـة E_O وهذا قد ادى الى حدوث فجوة تضخمية Inflationary Gap تقاس بالمسافة المحصورة بين دخل الاستخدام الكامل والدخل التوازني (5000 مليون دينـار). وان تخفيـض الانفاق الحكومي سيؤدي الى انتقال منحنى الطلب الكلي الى اسفل حتى يتم تـوازن الاقتصـاد بتقاطع منحنى الطلب الكلي مع منحنى العرض الكلي عند مستوى

شكل (5-2)

النفقات العامة و الفجوة التضخمية



الاستخدام الكامل في نقطة E_1 . وبذلك تزول الفجوة التضخمية، وهي مساوية الى التخفيض في الانفاق الحكومي مضروباً بمضاعف الانفاق الحكومي والذي يساوي 2 في هذا المثال

وهكذا رأينا الدور الذي يمكن ان تلعبه النفقات العامة في معالجة الفجوة الركودية والفجوة التضخمية بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وهذا ما تحقق باستخدام السياسة المالية التوسعية والمقيدة على التعاقب

وأخيراً نرى ان عند قيام الدولة بزيادة الانفاق العام على انشاء البنى التحتية والمدارس والمستشفيات وادخال التكنولوجيا المتقدمة في العمليات الانتاجية ، فـإن هذا سيؤدي الى زيادة حجم الاستثمار المادي والاستثمار البشري أي حدوث نمو في الموارد الاقتصادية من جهة وتغير تكنولوجي من جهة اخرى، يؤديان الى حدوث نمو اقتصادي ، وهو هدف من أهداف المالية العامة

المبحث الثاني

تأثير المدفوعات التحويلية النقدية والعينية

ان المدفوعات التحويلية هي المنح والاعانات التي تتحملها الدولة كنفقات ويمكن ان نميز هنا بين نوعين من المنح والاعانات، هي: المنح والاعانات النقدية المقدمة الى الافراد والمنتجين المحليين وتلك المقدمة الى الحكومات المحلية والاجنبية، والمنح والاعانات العينية المقدمة الى افراد المجتمع و الحكومات الاجنبية

أولاً : المنح والاعانات النقدية الى الافراد والمنتجين

تعطى المنح والاعانات النقدية الى افراد الطبقات الفقيرة في المجتمع كمبالغ اضافية الى دخولهم بهدف رفع مستوى معيشتهم ويترتب على ذلك زيادة في الاستهلاك كما تعطى الاعانات النقدية الى العاطلين عن العمل كمبالغ تعويضية عن الدخل المنقطع وذلك بهدف المحافظة على نفس مستوى معيشتهم ولا يترتب على هذا زيادة في الاستهلاك ومن ثم في الطلب الكلي اما بالنسبة الى الادخار فإن من المشكوك فيه ان تقوم الطبقات الفقيرة التي حصلت على الاعانات بتحقيق

مدخرات منها. وغالباً ما يركز المخطط اهتمامه الى المنح والاعانات النقدية في تحقيق هدف اعادة توزيع الدخل . حيث ان زيادة دخول افراد الطبقة الفقيرة أو المحافظة عليها في فترات الازمات يؤدي الى تقليل التفاوت بينها وبين أفراد الطبقة الغنية

وتعطى المنح والاعانات النقدية الى المنتجين في القطاع الخاص لأغراض متعددة. فقد يكون الغرض من الاعانة النقدية هو تشجيع المنتج على القيام بانتاج سلعة معينة ترغب الدولة في توفرها. كما قد يكون الغرض من الاعانة او المنحة هو زيادة المعروض في السوق المحلية من سلعة ما اضف الى ذلك ان الغرض هو تخفيض السعر الذي يتحمله المستهلك وأخيراً قد يكون الغرض من هذه المدفوعات هو تغطية لخسارة المنتج التي حصلت بسبب ظروف استثنائية او طارئة. وأن هذه المنح والاعانات اما ان تكون بشكل مبلغ نقدي اجمالي محدد، أو بشكل مبلغ نقدي يدفع عن الوحدة الواحدة المنتجة، يزداد اجمالي المبلغ بزيادة الانتاج وينخفض بانخفاضه.

ثانياً: المنح والاعانات النقدية الى الحكومات المحلية والعالم الخارجي

يقتصر وجود النوع الاول من المنح والاعانات على الدول التي تأخذ بنظام الحكم المحلي . وأن مثل هذه الاعانات تدفع من قبل الحكومة المركزية الى الحكومة المحلية بصيغة موجهة او غير موجهة لانفاق معين . وأن تأثيرات هذه الاعانات على الاستقرار والتوزيع والتخصيص والنمو كتأثير الانفاق على السلع والخدمات.

أما بالنسبة للاعانات والمنح الى العالم الخارجي ، فإنها تفيد في اعادة تخصيص الموارد والاستقرار الاقتصادي ، في الدولة المانحة اذا كان اقتصادها

يمر في حالة كساد، أما إذا كان الاقتصاد يعمل عند مستوى التشغيل الكامل أو كان هناك تضخم فإن ذلك يضر باقتصاد الدولة المانحة، فيولد تضخماً او يزيد من حدته[2].

ثالثاً: المنح والاعانات العينية الى الافراد والى العالم الخارجي

ان المنح والاعانات الى افراد المجتمع قد تكون بشكل عيني كتقديم سلعة استهلاكية تموينية معينة او خدمة بدلاً من النقود . وتلجأ الدولة في العادة الى هذا الاسلوب في تقديم المنح والاعانات من أجل ضمان استخدام تلك السلع والخدمات في تحسين مستوى المعيشة والرفاهية . وبذلك سيكون هناك ترشيد للانفاق ، حيث ان الدولة قامت نيابة عن الافراد بشراء السلع والخدمات وتقديمها لهم كإعانة. والمنحة او الاعانة العينية لا تختلف عن المنحة او الاعانة النقدية في تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية وتحقيقها للاهداف المالية في اعادة التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

أما المنح والاعانات العينية الى العالم الخارجي فهي هبات Grants على شكل سلع وخدمات استهلاكية او انتاجية الى دول أخرى ومثال ذلك ما تقدمه الدولة المانحة من منتجات زراعية والات ومكائن او ارسال خبراء ومدربين الى دول اجنبية. وقد تتضمن المنحة او الاعانة احياناً على أسلحة ومعدات حربية . وقد تلجأ الدولة الى الاسلوب العيني في المنح والاعانات عندما يكون هناك فائضاً في العرض الكلي. وفي هذه الحالة تقوم الدولة بشراء الفائض وارساله الى دولة اجنبية على شكل منحة أو اعانة وذلك من أجل الحيلولة دون حدوث بطالة ودون انخفاض الاسعار المحلية لبعض السلع عن اسعارها الدولية [3].

الحواشي

(1) Baumol,W. and Blinder A., Economics, Fifth Edition , Harcourt Brace Jovanovich NY 1991, pp 152-54.

(2) دراز ، حامد عبد المجيد ، مبادئ الاقتصاد العام ، الطبعة الخامسة، مؤسسة شـــباب الجامعـــة للطباعـــة والنشر، الاسكندرية 1987 ،ص 403-21.

(3) المصدر السابق،ص 426-32.

الباب الرابع

الايرادات العامة

بالرجوع الى التأريخ المالي لمعظم شعوب العالم نرى أن ظهور التجمعات البشرية أدى الى نشوء الدولة كضرورة اجتماعية ومن ثم أصبحت ملكية الجزء الاكبر من الاراضي بيد الأمراء والملوك. وكانت معظم ايرادات الدولة تتأتى من ممتلكاتها من الأراضي من أجل تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بمهامها. ومع مرور الزمن اقتطع الامراء والملوك اجزاء كبيرة من هذه الاراضي لأسيادهم من الاقطاعيين، مما ادى الى تقلص الممتلكات العامة. وهذا يعني ان حصة الايرادات العامة من هذا المصدر قد تناقصت،أي أن اهمية الايرادات من أراضي الدولة قد تضاءلت ومن ثم حلت المدفوعات الاختيارية التي يدفعها الافراد الى الدولة محل النقص الذي حصل في الايرادات العامة التي تحصل عليها الدولة بصورة رئيسية من ممتلكاتها. ومع مرور الزمن قلت أهمية المدفوعات الاختيارية كذلك، وقد لجأت الدولة الى فرض الرسوم ومن ثم اصبحت الرسوم والمدفوعات الاختيارية غير كافية،مما دفع الدولة الى ابقاء الرسوم واحلال المدفوعات الاجبارية كالضرائب محل المدفوعات الاختيارية. وقد كان دور الدولة مقتصراً عل القيام بمهام حفظ الامن الداخلي والدفاع عن الوطن من الاعتداءات الخارجية واقرار العدالة. أي أن الدولة دولة حارسة وبذلك نودي بضرورة الاقتصاد في النفقات

العامة من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله المجتمع بسبب دفعه للضرائب التي تعتبر مصدراً رئيسياً من مصادر الايرادات العامة. وقد ظل الهدف في الحصول على الايرادات العامة هدفاً مالياً، ولم ينظر لها كأداة من أدوات السياسة المالية التي يمكن ان تحقق أهداف اقتصادية واجتماعية أيضاً.

وبعد الازمة الاقتصادية الكبرى في 1929 ظهرت الدعوة الى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي على لسان كنيز في 1936 من أجل علاج الازمات. حيث وضع كيز نهاية للاعتقاد بصحة الفكر الكلاسيكي وبذلك تعتبر افكاره كينز انعطافاً جذرياً جديداً في الفكر الاقتصادي. وعلى ضوء ذلك أقدمت معظم دول العالم الرأسمالي على انشاء مؤسسات القطاع العام وتأميم بعض الصناعات المحورية كالحديد والفحم وغيرها، وبذلك خلق مصدر جديد لإيرادات الدولة كما أن أصبحت الرسوم والغرامات والأتاوات تشكل مصدراً آخر من مصادر الايرادات العامة. وقد تزايدت أهميتها مع توسع وظائف الدولة،وعلى العموم تعددت مصادر الايرادات العامة وازداد حجمها

ولم يقتصر هدف الدولة المتدخلة في الحصول على الايرادات العامة من اجل تغطية النفقات العامة بل تعدتها الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي واعاة توزيع الدخل والثروة والنمو، وما يترتب على ذلك من رفع لمستوى رفاهية المجتمع. وبعبارة أخرى لم تقتصر مسألة الحصول على الايرادات من اجل تحقيق الهدف المالي بل تعداه الىالاهداف الاقتصادية، والاجتماعية إذ أن الايرادات العامة تعد أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية

وإذا ما انتقلنا الى بلدان العالم الاشتراكي التي أخذت بتطبيق الفكر الاشتراكي بصبغ متباينة ومتماثلة منذ 1917 لوجدنا هذه البلدان تتفق في توسيع قاعدة القطاع العام.فقد اتسعت الملكية العامة لوسائل الانتاج وأصبح القطاع العام هو القطاع المسيطر، بل قد استحوذ على اجمالي النشاط الانتاجي في الاتحاد السوفيتي سابقاً. وقد ترتب على ضخامة حجم القطاع العام ضخامة حجم الايرادات من هذا المصدر من مصادر الايرادات العامة للدولة

إلا أن حركة الخصخصة التي تبلورت في مطلع الثمانينات قد ادت الى تقليص حجم القطاع العام في البلدان الرأسمالية وحتى بعض البلدان الاشتراكية في حينه.كما اقدمت بعض الدول في العالم النامي على ذلك كما هو الحال في العراق ومصر الاردن وغيرها. وقد ترتب على هذا انخفاض الايراد من نشاط القطاع العام. وعلى أية حال نرى أن هناك علاقة طردية بين ممتلكات الدولة والايرادات العامة، فكلما تزايد حجم الممتلكات العامة للدولة كلما تزايد حجم الايرادات العامة المتحققة منها والعكس بالعكس

ولا بد لنا أن نشير إلىأن انتشار مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لحل الازمات الاقتصادية، قد وضع بيد الدولة حجة في البحث عن مصادر اخرى للايرادات العامة من اجل تغطية النفقات العامة. فقامت الدولة بالبحث عن مصادر داخلية اخرى للايرادات في حالة عدم كفاية ما تحصل عليه من ايرادات الضريبة والممتلكات العامة. وهكذا اصبحت الدولة مضطرة في الحصول على قروض داخلية من الافراد والمؤسسات المالية والمصرفية، وفي الحالة التي يصبح فيها من المستحيل على الدولة تغطية النفقات العامة من كافة المصادر الداخلية للايرادات

العامة ستلجأ الدولة الى البحث عن قروض خارجية . وقد تحصل على هذه القروض الدول الصديقة أو المؤسسات الدولية المتخصصة كالبنك الدولي World Bank (WB) وصندوق النقد الدولي International Monetary Fund (IMF).

وأخيراً تعتبر الاعانات مصدراً آخراً من مصادر الايرادات الخارجية التي يمكن ان تمنح للدولة من قبل دول صديقة أو شقيقة وفقاً لقاعدة تضامن المجتمع الدولي

وهكذا نرى بأن هيكل الايرادات العامة في الوقت الحاضر يتكون من ايرادات محلية وأخرى خارجية. فالايرادات المحلية تتضمن الايرادات من املاك الدولة والرسوم والغرامات والضرائب والقروض الداخلية اما الايرادات الخارجية فتتضمن على الاعانات والقروض الاجنبية. وتعتبر الايرادات الضريبية مصدراً من أهم مصادر الايرادات العامة. وتقل أهمية الاعتماد على القروض الاجنبية والاعانات كمصدر من مصادر التمويل العام في معظم النظم المالية في العالم. والشكل البياني (ب-4) يعرض ثلاث نماذج لهيكل الايرادات العامة هي هيكل الايرادات في الدولة الحارسة وفي الدولة المتدخلة واخيراً في الدولة الاشتراكية

ومما يلاحظ عن الشكل اعلاه أن حجم الايرادات العامة قد تضاعف في ظل الدولة المتدخلة مقارنة بالدولة الحارسة. كما يلاحظ كذلك ظهور القروض والاعانات كمصدر ايرادي لم يكن موجوداً في زمن الدولة الحارسة. وبهذا يمكن القول بأن مصادر الايرادات العامة اصبحت مصادر داخلية ومصادر خارجية. أما عن هيكل الايرادات في الدولة الاشتراكية، فإن أهم ما يلاحظ عنه ضخامة حجم

شكل (ب-4)

هيكل الايرادات العامة

في الدولة الأشتراكية
قروض خارجية
الضرائب
الرسوم
الممتلكات العامة

في الدولة المتدخلة
قروض خارجية
اعانات
قروض داخلية
الضرائب
الرسوم والغرامات
الممتلكات العامة

في الدولة الحارسة
الضرائب
الرسوم
الممتلكات العامة

الايرادات من الممتلكات العامة، وهذا قد جاء كنتيجة طبيعية لسيطرة الدولة على النشاط الانتاجي في الاقتصاد بصورة عامة

ويتكون هيكل الايرادات العامة في الاردن على سبيل المثال من ايرادات ضريبية كضريبة الدخل والضرائب على المعاملات والضرائب على التجارة الخارجية والضرائب الاضافية، وايرادات غير ضريبية كالايرادات من الرسوم والغرامات وأملاك الدولة والاعانات والقروض. والجدول (ب-4) يبين مصادر الايرادات العامة في الاردن للفترة 1993-1997 ، فمن الجدول

جدول (ب-4)

هيكل الايرادات العامة في الاردن 1993-1997

(مليون ديناراً)

التصنيف	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
الايرادات الضريبية	643.4	694.4	757.9	869.1	914.0
الايرادات غير الضريبية	548.1	552.0	693.0	633.6	660.0
المساعدات الخارجية	160.2	175.5	169.7	219.9	217.2

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية،ايار 1998 ، ص 42

يتضح ان الايرادات الضريبية تعتبر المصدر المسيطر من بين مصادر الايرادات العامة في الاردن للفترة المذكورة

وسنناقش في الفصل السادس من هذا الباب المصادر المحلية للايرادات غير الضريبية. أما في الفصل السابع حتى العاشر فنسدرس الايرادات من الضرائب. وفي الفصل الحادي عشر والثاني عشر سنتناول مسألة الايرادات من الاعانات والقروض الاجنبية على التوالي.

الفصل السادس

الايرادات المحلية غير الضريبية

تشكل الايرادات المحلية غير الضريبية أهمية بالغة في الكثير من دول العالم. فقد بلغت في الاردن على سبيل المثال 42% من اجمالي الايرادات المحلية لسنة 1997 (1). ولغرض التبسيط حصرت الايرادات المحلية غير الضريبية في مصدرين هما الايرادات من أملاك الدولة والايرادات من الرسوم والغرامات والأتاوات. وقد خصص المبحث الاول من هذا الفصل في دراسة ايرادات الدولة من الموارد الطبيعية والممتلكات العقارية، هذا بالاضافة الى ايراد الدولة من المشاريع التجارية والصناعية ومن الممتلكات المالية. أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة الايرادات من الرسوم بأنواعها المختلفة، وتقديرها طبقاً للغرض المراد تحقيقه، ومن ثم دراسة للغرامات والاتاوات، التي لا تشكل في الواقع تلك الأهمية.

المبحث الاول

الايرادات من أملاك الدولة

تعتبر ايرادات الدولة من ممتلكاتها ومشاريعها الاقتصادية مصدراً هاماً من مصادر الايرادات العامة في أغلب البلدان. وتتعاظم هذه الأهمية في البلدان الاشتراكية التي تمتلك وسائل الانتاج كما قد تتعاظم أهمية ايرادات املاك الدولة في الكثير من بلدان العالم الثالث. وقبل مناقشة مصادر الايرادات من أملاك الدولة

لا بد من الوقوف على تصنيف ممتلكات الدولة، حيث تصنف الممتلكات من الناحية القانونية الى ممتلكات تخضع لأحكام القانون العام وممتلكات تخضع لأحكام القانون الخاص. ومثال الممتلكات العامة التي تخضع لاحكام القانون العــام هــي الطــرق والجسور والساحات والحدائق والمتنزهات العامة والمتاحف والساحات وغيرهــا، وهي سلع وخدمات مخصصة للمنفعة العامة دون ثمــن مقــابل وفــي الحــالات الاستثنائية قد تفرض الدولة رسوماً على دخول المتاحف أو اســتخدام الحدائــق أو بعض الطرق السريعة وعبور بعض الجسور، فإن الايرادات من هــذه الرســوم تخصص في العادة لتطوير وتحسين الخدمات العامة التي تقدمها مثل هذه الممتلكات ولا تذهب كايرادات للدولة. ولذلك لا يعتبر هذا النوع من الممتلكات مصــدراً مــن مصادر الايرادات من أملاك الدولة

أما النوع الاخر من ممتلكات الدولة والتي تخضع لأحكام القانون الخــاص، فهو موضوع اهتمام علماء المالية العامة. حيث يعتبر مصدراً هاماً مــن مصــادر الايرادات العامة. وأن هذا النوع من ممتلكات الدولة يعد للاســتغلال الاقتصــادي وتحقيق الايرادات ومثال ذلك الاراضي والعقارات والمشاريع الصناعية والتجارية والممتلكات من الاوراق المالية، وعليه يمكن أن تصنف ايرادات الدولة من أملاكها وفقاً لطبيعة مصدر الايراد

أولاً : الايرادات من الموارد الطبيعية والممتلكات العقارية

يقصد بالموارد الطبيعية، الاراضي الزراعية والغابات والانهار والمعــادن التي في باطن الارض، ويقصد بالعقارات الاراضي والمباني السكنية التي تنشأ لحل أزمات السكن، وأن مثل هذه الممتلكات تحقق ايرادات تدخل خزانة الدولة.

تعتبر ملكية الدولة للأرض من أقدم أنواع الملكية العامة، فالأرض التي امتلكتها الجماعة قبل ظهور الدولة قد انتقلت الى الدولة عند ظهورها. وهكذا أصبحت بيد الحاكم الذي اقتطع أجزاء منها لأسياده ومع مرور الزمن تقلصت ملكية الدولة من الاراضي وحصل الافراد على الجزء الاكبر من الاراضي بهدف استغلالها. كما أن الاوضاع المالية والسياسية قد دفعت بعض الدول الى بيع جزء من أراضيها إلى دول أخرى كما فعلت روسيا وفرنسا مثلاً، حيث باعت فرنسا منطقة لويزيانا الى الولايات المتحدة الامريكية في 1803، كما قامت روسيا ببيع منطقة ألاسكا الى الولايات المتحدة الامريكية في 1868 [2] وفي كثير من الدول التي تخلت عن النظام الانتاجي الاقطاعي وطبقت الاصلاحات الزراعية قامت بالتخلي عن الكثير من الاراضي التابعة للدولة، التي سبق تاجيرها الى الاقطاع، الى من يزرعها من الفلاحين وهكذا تراجعت ايرادات الدولة من ممتلكاتها من الاراضي. إذ أن العلاقة بين ملكية الدولة للأراضي والايرادات علاقة طردية.

أما الغابات والاحراج فتتطلب استثمارات كبيرة في توسيعها والعناية بها من جهة والانتظار لفترة طويلة في الحصول على ايراداتها من جهة اخرى. وهكذا نرى ان هذا المورد قد احتفظت به الدولة في أغلب دول العالم، وأصبحت الدول تحقق منه ايرادات لخزائنها. وأن هناك علاقة طردية بين اتساع الغابات وايرادات الدولة، فكلما زادت مساحة الغابات كلما زادت ايرادات الدولة

وتحقق الدولة ايرادات كذلك مما تملكه من معادن وغازات في باطن الارض. ومثال ذلك الايرادات المتحققة من ابار استخراج النفط ومناجم الفحم والكبريت والفوسفات والبوتاس والحديد والغاز، وهي مملوكة ملكية عامة في معظم بلاد

العالم. وأن هناك علاقة طردية بين تزايد الاستخراج وايرادات الدولة كذلك. بـل أن الايرادات المتحققة في مثل هذا المورد الطبيعي قد تجاوز في بعض الـدول 96% من الايراذات العامة

وأخيراً نرى أن ايرادات الدولة يمكن ان تتحقق مما تحصل عليه الدولة مـن ايجار المباني السكنية التي تؤجرها الى الافراد. وغالباً ما يكـون انشـاء وحـدات سكنية من قبل الدولة بهدف حل ازمة السكن. وهذا قد يترتب عليـه فـي أغلـب الاحوال ايرادات قليلة الأهمية أو معدومة، وذلك لأن الهدف الاساسي من إنشـاؤها هو هدف اجتماعي وليس هدف ربحي. ولذلك لا تولي معظم الدول اهتمامـها فـي الحصول على ايرادات عامة في هذا الحقل. وعليه ربما لا تكون هناك علاقة قويـة بين زيادة الوحدات السكنية العامة والايرادات العامة

ثانياً: ايرادات الدولة من المشاريع الصناعية والتجارية

بعد تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة دخلت الدولـة في مجال النشاط الصناعي Industrial Activity وهذا ما حصل في فرنسا وانكلـترا وحتى الولايات المتحدة الامريكية بهدف علاج الازمات الاقتصادية وقد أخذ القطاع الصناعي العام بالاتساع وعلى وجه الخصوص بعد الحرب العالمية الثانية. حيث أن الدولة لم تكتف بتأسيس مشاريع صناعية عامة بل قامت بتأميم شـامل أو جزئـي لبعض النشاطات وهذا ما فعلته فرنسا في تأميم لشركة رينو ومناجم الفحم وكـبرى الشركات التجارية. ومثال ذلك ايضاً ما قامت به انكلترا من تأميم لشركات الفـولاذ والنقل ومناجم الفحم. أما في البلدان الاشتراكية فإن معظم التأميم كان تأميمـاً كليـاً

ولأغلب فروع النشاط الاقتصادي كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي السابق وكذلك فعلت بعض بلدان العالم الثالث في تأميم البنوك والشركات الكبرى [3].

وعلى أية حال يترتب على اتساع نطاق الملكية العامة زيادة الايرادات العامة.حيث أن ما تحققه المشاريع الصناعية العامة من أرباح يعتبر مصدراً هاماً من مصادر الايرادات العامة. وإذا كان الامر كذلك فإن أهمية هذا المصدر قد تعاظمت في الدول الاشتراكية التي يعتبر القطاع العام فيها قطاعاً قائداً ومسيطراً في معظم البلدان التي اعتنقت تطبيق المبادئ الاشتراكية. وعلى العكس من هذا نرى ان حركة الخصخصة التي طبقت في معظم البلدان الرأسمالية وبعض بلدان العالم النامي وحتى البلدان الاشتراكية قد أدت الى تقليص دور القطاع الصناعي العام. وقد أدى هذا الى تخفيض ايرادات الدولة من هذا المصدر. وهكذا نرى أن العلاقة بين الملكية العامة للمشاريع الصناعية وايرادات الدولة هي علاقة ايجابية في حالة التوسع والخصخصة، فكلما اتسعت ممتلكات الدول زادت ايراداتها منها والعكس صحيح.

أما في مجال النشاط التجاري Trade Activity فقد استحوذت بعض الدول على قطاع التجارة الخارجية والبعض الآخر على قطاع التجارة الخارجية والداخلية، وهذا ما حصل في معظم البلدان الاشتراكية. وأن السيطرة على القطاع التجاري هو بهدف تحقيق الارباح والتي ستؤول الى خزانة الدولة كإيرادات عامة. وهكذا نرى أن مع اتساع نطاق السيطرة على القطاع التجاري زادات ايرادات الدولة من هذا النشاط. وقد أدت الاخفاقات في نشاط القطاع والاختناقات المزمنة الى التخلي عنه كلياً أو جزئياً في الكثير من بلدان العالم الثالث على وجه الخصوص وهكذا نرى

أن هناك علاقة ايجابية كذلك بين توسع القطاع التجاري العام وايرادات الدولة العامة

ثالثاً: الايرادات من الممتلكات المالية

يقصد بالممتلكات المالية محفظة Protfolio الدولة من السندات والاسهم، والتي تحقق لها ايرادات مالية كالارباح من بيع وشراء الاوراق المالية في السوق المالية ، وفوائد القروض التي تحصل عليها من المقترضين من الافراد والهيئات، والفوائد المستحقة للدولة عن الاموال التي اودعتها في البنوك.

هذا وأن بعض الدول قامت باحتكار مؤسسات الاقراض بهدف تحقيق ايرادات للدولة. وقد استهدفت الدولة رغم الانتقادات، الدخول بدور فاعل في بعض النشاطات المالية بهدف تحقيق المصلحة العامة، إذ قد تندفع لغرض اقتصادي في شراء اسهم وسندات مشاريع معينة من أجل خلق الثقة لدى الافراد في المساهمة فيها. وهذا قد يكون من أجل تنمية اقتصادية

المبحث الثاني

الايرادات من الرسوم والاتاوات والغرامات

بالرجوع الى التاريخ المالي نرى أن الرسم فرض بعد انخفاض حصيلة المدفوعات الاختيارية التي يدفعها الافراد الى الدولة تضامناً ويعتبر الرسم من أهم مصادر الايرادات العامة بعد ايراداتها من الممتلكات العامة من الاراضي.

ففي القرون الوسطى وما تلاها، نجد أن الرسم كان يفرض من قبل الدولة دون الحاجة الى استحصال موافقة السلطات التشريعية كما هو الحال مع الضرائب. وكان من الطبيعي ان تحصل الدولة على الرسوم مقابل ما تقدمه من خدمات. غير أن النظام المالي الحديث يتطلب مرونة في زياد حجم الايرادات العامة، فعندما يتطلب الامر زيادة الرسوم من أجل زيادة الايرادات العامة. فإن هذا سيقود الى تخلي الكثيرون عن الحصول على الخدمة التي تقدمها الدولة ويترتب على هذا انخفاض في حصيلة الايرادات من الرسوم. كما أن الفكر المالي المعاصر يتطلب مراعاة مبدأ المقدرة على الدفع والظروف الشخصية وهذا ما لا نجده الا في بعض الرسوم بصورة استثنائية، بينما نجده في الضريبة. وعلى هذا الاساس نرى أن الضريبة قد حلت محل الكثير من الرسوم، وبذلك تضاءل حجم الرسوم المستحصلة للدولة وقلت أهميتها المتمثلة بحصتها في الايرادات العامة

أما الاتاوات والغرامات فهي الاخرى لا تعتبر ذات أهمية بالغة في الايرادات العامة

أولا : الرسم

يعرف الرسم Duty بأنه مبلغ من النقود تستحصله مؤسسات الدولة مقابل خدمة تقدم لدافع الرسم. فالرسم وفقا لما حصل من تطور في مالية الدولة يتم استحصاله من دافع الرسم على شكل نقود، وبذلك اصبح من غير المقبول تسديد لرسم الى السلطات العامة على شكل عيني أو العمل لديها لفترة معينة بدلا من دفع لرسم. كما يتميز الرسم بأنه إلزامي أو إجباري أي يدفع بالاكراه. وهنا يمكن ان ميز بين نوعين من الاكراه. الاكراه القانوني والاكراه المعنوي. فالاكراه القانوني

يحصل عندما يكون الفرد مجبراً بموجب القانون على الحصول على خدمة ما كالتعليم الالزامي وعليه دفع رسوم التعليم، أما الاكراه المعنوي فيتوقف على طلب الشخص لخدمة ما، حيث أنه لا يوجد الزام قانوني للحصول على هذه الخدمة. ومثال ذلك الحصول على خدمة مرحلة التعليم العالي، فدفع الرسم يتضمن على الاكراه الا انه اكراه معنوي. ويتميز الرسم كذلك بأنه مقابل خدمة تقدمها لدولة لدافع الرسم. وهذه الخدمة إما أن تكون على شكل جهد يبدله موظف الدولة، كتصديق للوثائق والمستندات والعقود او فض المنازعات. أو قد تكون الخدمة منح الشخص امتياز بموجب القانون كالترخيص بالصيد او السياقة والبناء وغيرها. وأخيراً قد تكون الخدمة المقدمة للشخص من قبل الدولة هي تسهيلات ترتب عليها تكبد الدولة لمبالغ نقدية

أنواع الرسوم

إن الرسوم التي تحصل عليها مؤسسات الدولة كثيرة ومتنوعة ولكن يمكن تصنيفها الى ثلاث مجموعات رئيسية هي: الرسوم الاقتصادية والرسوم الادارية والرسوم القضائية [4].

1- الرسوم الادارية ومثال ذلك رسوم التسجيل العقاري ورسوم تصديق الوثائق والمستندات ورسوم طلبات الحصول على وظيفة ورسوم زيارة المتاحف ورسوم التنزه في الحدائق العامة ورسوم المغادر في المطارات المدنية.

2- الرسوم القضائية : وهي الرسوم التي تدفع من قبل الاشخاص لخزانة الدولة مقابل ما تقدمه السلطات القضائية من خدمات في حل المنازعات

3- الرسوم الاقتصادية: وهي الرسوم التي تؤخذ عن خدمة تقدمها الدولة لها علاقة بالنشاط الاقتصادي. ومثال ذلك رسوم مزاولة المهن والاعمال ورسوم المجازر ورسوم وسائط النقل ورسوم المباني، وما إلى ذلك

تقدير الرسوم

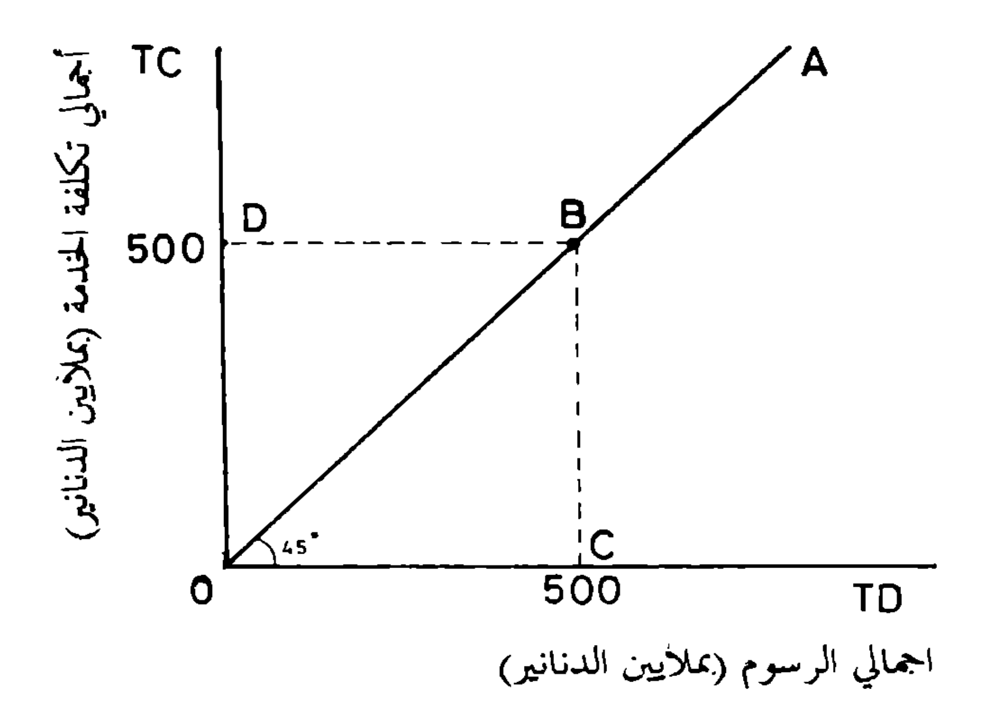
تنفرد الدولة في فرض الرسم على مختلف أوجه النشاط العام. وأن تحديد قاعدة عامة تعتمدها الدولة عند تقدير الرسوم ليس بالامر السهل، إذ أن هناك اكثر من قاعدة يستوجب الامر أخذها بنظر الاعتبار عند التقدير. وعلى أية حال يمكن حصر القواعد المعتمدة في تقدير الرسم بالقواعد الرئيسية الثلاث التالية

1. **القاعدة الأولى**

عندما لا يكون الغرض الاساسي من تقديم الخدمة هو تحقيق ربح يمثل ايرادات الى الدولة، فإن مبلغ الرسم يحدد بمقدار مساو تماماً لتكلفة انتاج الخدمة. أي أن هناك تناسب واحد الى واحد بين تكلفة انتاج الخدمة والرسم. غير أنه ليس من الضروري ان يتحقق هذا التناسب بالنسبة لكل شخص يدفع الرسم، بل أن يتحقق التناسب على المستوى الكلي بين التكلفة الاجمالية لانتاج الخدمة وحصيلة المبالغ من الرسوم المدفوعة الى الدولة. ونلاحظ ذلك في الشكل (6-1) أدناه حيث يمثل المحور الافقي اجمالي الرسوم المستحصلة، ويمثل المحور العمودي اجمالي

الشكل (6−1)

الرسم مكافئ للتكلفة

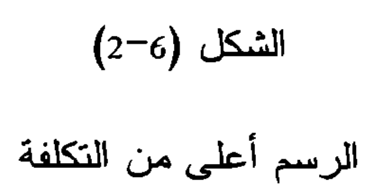


تكاليف انتاج الخدمة، ويمثل الخط OA العلاقة بين حصيلة الرسوم والتكاليف. بزاوية 45° وهذا يعني أن OD=OC ، أي أن الرسوم تساوي التكاليف عندما تكون عند نقطة B ، وكذلك الامر لو انتقلنا الى أي نقطة على طول OA، فإذا ارتفعت التكاليف سترتفع حصيلة الرسوم بنفس النسبة.

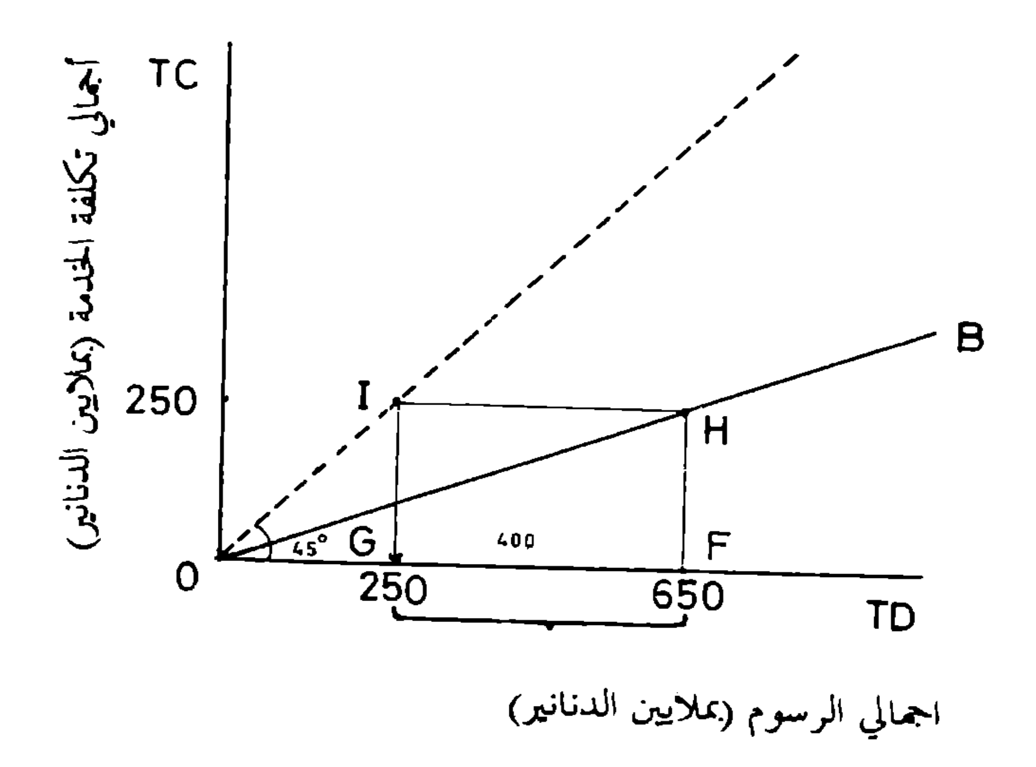
2. القاعدة الثانية

عندما يكون الغرض من فرض الرسوم هو الحصول على ايرادات الى الخزانة العامة، أو عندما يكون الهدف هو تقليل طلب الافراد على خدمة ما، فإن مبلغ الرسم يقدر بأعلى من تكلفة انتاج الخدمة. كما هو الحال في رسوم التسجيل العقاري ورسوم التصديق والتوثيق وغيرها. حيث أن الرسوم المستحصلة هي أضعاف تكاليف انتاج الخدمة. ويعتبر معظم كتاب المالية العامة أن مقدار تجاوز اجمالي الرسوم عن اجمالي التكاليف هو في الواقع بمثابة ضريبة مقنعة أو مستتره. وهذا ما نلاحظه في الشكل (6-2) حيث يمثل OB العلاقة بين حصيلة الرسوم وتكاليف الخدمة وهي علاقة طردية

فلو افترضنا بأن الحصيلة من الرسوم المفروضة هي 650 مليون ديناراً فإن التكلفة هي 250 مليون ديناراً وهي أقل بكثير من الرسوم المدفوعة الى الدولة.



الرسم أعلى من التكلفة



اجمالي الرسوم (بملايين الدنانير)

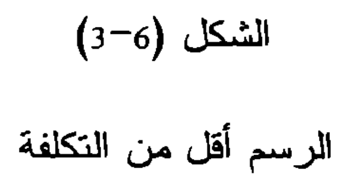
إذ أن من المفروض ان يدفع الافراد رسوماً تساوي 250 مليون ديناراً،وعليه يعتبر مقدار 400 مليون ديناراً ضريبة مقنعة بغطاء هو الرسوم. ويمكن الفصل بيانياً بين مقدار الرسوم المدفوعة فعلاً والمقدار الذي كان ينبغي دفعه- وفقاً لمبادئ العدالة فعندما تكون حصيلة الرسوم المدفوعة هي OF سننطلق من نقطة F عمودياً الى اعلى حتى نصل الى نقطة H على الخط OB، ثم نتحرك افقياً والى اليسار وحتى نصل الى نقطة I على الخط 45 ، ثم نواصل عمودياً الى أسفل حتى نصل الى نقطة

G على المحور الافقي . وبذلك يكون مبلغ 250 مليون ديناراً هو الرسم. أما المبلغ الفائض عن هذا وهو 400 مليون ديناراً فهو ضريبة مستترة.

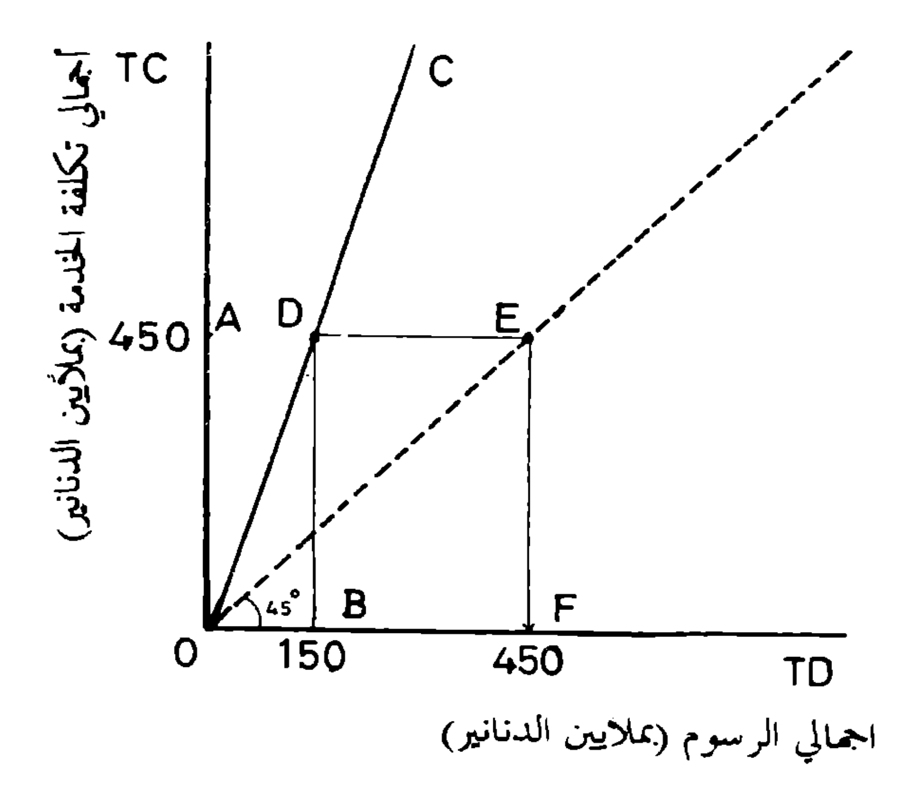
3. القاعدة الثالثة

عندما يكون الهدف هو تشجيع الافراد على طلب خدمة ما لأنها ضرورية من جهة، وأنها تحقق منفعة خاصة ومنفعة عامة من جهة أخرى، فإن الرسم المفروض يقدر بأقل من تكلفة انتاج الخدمة. وخير مثال على ذلك تشجيع الناس في الاقبال على التعليم العام والعالي والخدمات الصحية، حيث أن هذه الخدمات تعتبر ضرورية وأن نفعها يعود على الفرد والمجتمع ككل. وعلى هذا الاساس تعمد الدولة الى فرض رسوم منخفضة عن تكاليف انتاج الخدمة لكي لا تكون الرسوم العالية عائقاً او قيداً على طلب الافراد لمثل هذه الخدمات. وفي الشكل (3-6) يعكس الخط OC العلاقة بين الرسوم التكاليف في كل نقطة من نقاطه، وهي علاقة طردية. فإذا كانت الرسوم هي 150 مليون ديناراً، فإن تكاليف الانتاج لهذه الخدمة هي 450 مليون ديناراً، وأن التكاليف كما تبدو لنا هي ثلاث أضعاف الرسوم المدفوعة للدولة، بينما كان من المفروض ان تحصل الدولة على رسوم بمقدار 450 مليون ديناراً وهي مساوية لإجمالي التكاليف. ويبرر ذلك كتاب المالية العامة، بأن الأفراد المنتفعين يقومون بدفع رسوم بمبلغ 150 مليون ديناراً. أما المقدار BF الذي يساوي 300 مليون ديناراً فإن بإمكان المجتمع دفعه كضريبة

ولتحديد مقدار BF بيانياً، نفترض بأن الرسوم المستحصلة هي 150 مليون ديناراً وبالانطلاق من نقطة B على المحور الافقي عمودياً الى اعلى سنصل الى نقطة D على الخط OC، ثم نتجه الى اليمين افقياً حتى نصل الى نقطة E على خط


الشكل (3-6)

الرسم أقل من التكلفة



45 ،وأخيراً نتجه عمودياً الى أسفل حتى نصـــل الـــى نقطـــة F علـــى المحـــور الافقي،وبذلك استطعنا تحديد المقدار BF.

ثانياً الاتاوة

يترتب على قيام الدول ببناء الشوارع وخطوط السكك والمـــترو والســـاحات والميادين العامة أو توصيل الماء والكهرباء ومد شبكات المجاري وشق الـــترع أو إنشاء جامعة في منطقة أو ضاحية حصول نفع عام ونفع خاص. فالنفع العام يستفيد

منه كافة أفراد المجتمع. أما النفع الخاص فيستفيد منه بعض الافراد في المجتمع. والمقصود بهؤلاء الافراد هم مالكو الاراضي والعمارات التي ارتفعت قيمتها بعد تنفيذ الدولة لهذه المشاريع والتي أدت الى إحداث تحسينات في الضاحية أو المنطقة. وترتب على هذه التحسينات حصول المالكون على قيمة اكبر عند البيع او الايجار وعلى هذا الاساس تقوم الدولة بالحصول على مقابل لهذه التحسينات وهذا المقابل يعرف بالاتاوة. فالاتاوة إذن هي مبلغ نقدي يحدد من قبل الدولة ويدفعه مالك العقار لمرة واحدة مقابل المنفعة الخاصة التي حصل عليها المالك متمثلة بالزيادة في قيمة العقار [5]. وفي الواقع أن الزيادة في قيمة العقار ما كانت لتحصل لو لم تقم الدولة بهذه الانشاءات[6]. وعلى أية حال لا يمكن الاعتماد على حصيلة الاتاوات كمصدر ايرادي ذو أهمية في تمويل النفقات العامة، لأنها لا تتكرر بصفة دورية.

ثالثاً : الغرامة

يترتب على مخالفة الشخص لبعض قواعد القانون عقوبة مالية رادعة يجب دفعها الى الدولة فعندما تكون العقوبة رادعة كما اعتقد المشرع فإن حصيلة الدولة من الغرامات Fines ، ستكون قليلة وبالعكس عندما لا تكون الغرامة رادعة ستزداد حصيلة الغرامات المالية [7]. ومهما يكن من أمر فإن الحصيلة من الغرامات تكون صغيرة في العادة وغير منتظمة، وعليه كلما اقترب القانون من تحقيق أهدافه كلما قلت الحصيلة من الغرامات. ومن الأمثلة على الغرامات المالية الغرامة التي يدفعها مرتكبوا المخالفات لنظام المرور كالوقوف في الاماكن الممنوعة وتجاوز السرعة القانونية وممارسة نشاط ما دون ترخيص وركوب القطار دون تذاكر، ...وما إلى

ذلك. وعلى أية حال لا يمكن الاعتماد على الايرادات من الغرامات المالية كمصـدر من مصـادر الايرادات العامة في التمويل

الحواشي

(1) البنك المركزي الأردني، النشرة الاحصائية الشهرية، المجلد 34 العدد 3 أيار 1998 ،ص 44-45

(2) شامية، أحمد زهير، المالية العامةK عمان 1991،ص121.

(3) المصدر السابق، ص 126-128.

(4) نفس المصدر ،ص 203-204.

(5) قد يدفع مبلغ الاتاوة بدفعة واحدة أو على شكل اقساط.

(6) البطريق يونس احمد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت 1985، ص 107-108 وكذلك دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 94-98.

(7) Daltom,H.Principle of Public Finance, Routledge and Kegan Paul Ltd.,London 1964, P20.

الفصل السابع

الايرادات المحلية الضريبية

تعتبر الضريبة مصدراً من أهم مصادر الايرادات العامة، وقد تزايدت أهميـة الضرائب بتزايد حصتها في هيكل الايرادات العامة، إذ بلغت في الأردن على سبيل المثال 58% من اجمالي الايرادات المحلية العامة لسنة 1997 [1] ولذلـك سـنناقش مفهوم الضريبة والاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يمكن ان تحققـها الضريبة في المبحث الاول من هذا الفصل أما في المبحث الثاني فسندرس الاطار النظري للمبررات القانونية في فرض الضريبة. وفي المبحث الثالث سنتناول مناقشة القواعد التي يجب مراعاتها والاهتداء بها عند فرض الضريبة. وهي قواعد قدمـت من قبل الاقتصادي سمث في كتاب ثروة الامم.

المبحث الاول

مفهوم الضريبة

هناك العديد من التعاريف للضريبة Tax ، وقد اختلفت هذه التعاريف باختلاف كتاب المالية العامة. وعلى العموم تعرف الضريبة بأنها فريضة نقديـة تفرضـها الدولة بصورة اجبارية على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين دون مقابل من أجل

تغطية النفقات العامة وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم رفع مستوى الرفاهية في المجتمع. فالضريبة اذن هي

أولاً مقدار من النقود وليس بمقدار عيني من سلعة معينة يدفع الى الدولة كضريبة، والضريبة التي تدفع عيناً تعرف بالضريبة العينية وهذا ما كان متبعاً قبل شيوع استخدام النقود

ثانيا: تعتبر الضريبة فريضة اجبارية. أي أن الدولة تقوم بفرض معدل الضريبة أو سعرها، أو مقدار الضريبة الاجمالي وتحديد الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة. كما تحدد الدول موعد دفع الضريبة الى السلطات الضريبية وكيفية تحصيلها

وإذا ما امتنع الشخص المكلف بدفع الضريبة - سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً - عن دفع مقدار الضريبة فإن الدولة تلجأ الى الوسائل الاجبارية في تحصيل هذا المقدار، وأن هذا الاجبار يستند الى نصوص قانونية فهو اجبار قانوني. كما أن الدولة هي الجهة المسؤولة عن تعديل الضريبة والغائها بقانون.

ثالثاً: أن دافع الضريبة لا يحصل على منفعة خاصة به مقابل ما دفعه من نقود كضريبة، ولكنه يحصل على منفعة عامة بصفته فرداً ضمن الجماعة. إذ يحصل مثلاً على منافع من السلع والخدمات العامة وينعم بالامن والاستقرار والعدالة التي توفرها الدولة. وعليه يجب على الشخص دفع مقدار الضريبة بصفته عضواً في المجتمع الذي يرتبط به، وذلك بهدف تغطية النفقات العامة اللازمة لاستمرار حياة المجتمع ورفع مستوى رفاهيته. فلا وجود لصلة مباشرة بين دفع

الضريبة والحصول على منفعة خاصة بالمقابل، ولا ضمان يقدم الى دافع الضريبة. بأن الايرادات الضريبية لن يساء استخدامها اوأن الانفاق على السلع والخدمات العامة سيكون انفاقاً امثلاً

رابعاً: يمكن للضريبة أن تحقق ثلاث اهداف رئيسية هي الهدف المالي والاقتصادي والاجتماعي

1. **الهدف المالي**

يراد بالضريبة تغطية مقدار النفقات العامة، وهذا هدف مالي، وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقاً للفكر المالي التقليدي. حيث أن ما تحققه الضريبة من أهداف اقتصادية واجتماعية لم تكن اهدافاً مقصودة بحد ذاتها وفي الوقت الذي نادى المفكرون التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة من أجل تخفيف العبء الضريبي على المجتمع، أي من أجل ان تكون حصيلة الضريبة أقل ما يمكن. فقد نادى الكتاب المعاصرون بضرورة الاقتصاد بنفقات الجباية من أجل ان تكون حصيلة الضريبة التي تذهب الى خزانة الدولة أكبر ما يمكن

2. **الاهداف الاقتصادية**

ان الضريبة وفقاً للفكر المالي المعاصر يمكن أن تكون ضريبة هادفة ترمي الى تحقيق الاهداف الاقتصادية في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو. وذلك من خلال التأثير على الدخل والادخار والاستثمار والانتاج. وهكذا نرى أن الضريبة كأداة مالية يمكن ان تلعب دوراً هاماً في

أ. إعادة تخصيص الموارد الاقتصادية من خلال تشجيع الدولة لبعض فروع النشاط الاقتصادي. فإذا استهدفت الدولة مثلاً القطاع الصناعي أو بعض فروعه وقامت بإعفاء تلك النشاطات من الضرائب كلياً أو جزئياً او تخفيفها، فهذا يؤدي الى نمو وتطور ذلك الفرع من النشاط الاقتصادي. ويترتب على هذا اعادة تخصيص الموارد الاقتصادية وتحقيق انتاج اعلى وهذا ما فعله المشرع العراقي بإعفاء ضريبي كامل للايرادات في القطاع الزراعي واعفاءات ضريبية جزئية من بعض فروع القطاع الصناعي كالصناعات الناشئة[2] والمثال الاخر هو ما فعله المشرع الفرنسي في إعفاء ضريبي جزئي للإيرادات في بعض الصناعات المتطورة

كما يمكن أن تستخدم الضريبة كذلك لمنع حصول تكتل وتمركز واندماج الشركات، لأن ذلك سيقود الى الاحتكار الذي يؤدي الى سوء تخصيص Misallocation الموارد والى البطالة. حيث تقوم الدولة في مثل هذه الحالة بفرض الضريبة على مراحل الانتاج بهدف رفع التكلفة ومنع قيام الاحتكارات.

ب. تحقيق الاستقرار الاقتصادي في حالتي الركود والتضخم.

ففي حالة الركود والكساد يمكن استخدام السياسة المالية التوسعية للوصول بالاقتصاد الى مستوى التشغيل الكامل. وأن هذا يمكن ان يتحقق بتخفيض الضريبة وزيادة الاعفاءات من الضرائب. أما في حالة التضخم فإن السياسة المالية المطلوبة هي سياسة مقيدة ويمكن في هذه الحالة

زيادة معدلات الضرائب وتقليل الاعفاءات الضريبية، وهذه تنعكس في الحد من الاستهلاك القومي. ويترتب على هذا في نهاية المطاف توازن الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل

ج. تحقيق هدف النمو الاقتصادي، أي الزيادة المئوية في الانتاج. ولما كانت مصادر النمو الاقتصادي تتأتى من الزيادة في الموارد الاقتصادية والتغيرات التكنولوجية وأن تأثير الضريبة على نمو الموارد الاقتصادية وعلى التغيرات التكنولوجية سينعكس في نمو الانتاج وعليه يمكن ان تكون الضريبة وسيلة لزيادة معدلات النمو السكاني وذلك من خلال تشجيع النسل، وهذا يعني زيادة القوة العاملة مستقبلاً، كما هو الحال في البلدان الاسكندنافية ومعظم دول اوروبا التي تتميز بمعدلات نمو سكاني منخفضة جداً. ومن الانماط الضريبية المستخدمة هناك، على سبيل المثال، اعفاء بعض الدخول بنسبة تتصاعد مع تصاعد عدد الاولاد في العائلة.

وكما استخدمت الضريبة كوسيلة لزيادة عنصر العمل يمكن ان تستخدم كوسيلة لزيادة عنصر رأس المال. فتخفيض الضرائب على الودائع في صناديق الادخار أو الضريبية على الاستثمارات او الاعفاءات الضريبية على العوائد من سندات التنمية. سيؤدي الى زيادة الادخار القومي ومن ثم الاستثمار القومي،أي زيادة في رأس المال القومي. كما أن الاعفاء الضريبي للإستثمارات الاجنبية أو تخفيف الضرائب سيؤدي الى جذب رؤوس الاموال الاجنبية. وهذه تقود الى تحقيق معدلات مرتفعة في

الاستثمار القومي من جهة وتحقيق تغيرات تكنولوجية من جهة أخرى. ويترتب على كل هذا نمو في الناتج القومي والوصول بالمجتمع الى مستوى اعلى للرفاهية وهذا ما فعلته سنغافورة وتايوان على سبيل المثال.

3. تحقيق الأهداف الاجتماعية

حيث يمكن استخدام الضريبة لتحقيق أهداف اجتماعية كإعادة توزيع الدخل والثروة، وذلك بالحيلولة دون تكتل الثروات بأيدي القلة من أفراد المجتمع ومعالجة ازمات السكن وتطوير الريف ومحاربة بعض الظواهر غير المرغوب فيها أي أن الضريبة تستخدم في

أ. اعادة توزيع الدخل القومي. ففرض ضريبة تصاعدية على الثروات الكبيرة والتركات والدخول والسلع الترفية سيحد من تكتل الثروات بيد القلة من أفراد المجتمع، وهم في الغالب أفراد الطبقة الغنية. وبذلك يقل التفاوت في الدخول ويتجه توزيع الدخل والثروة نحو المساواة

ب. تطوير المجتمع، وفي هذا المضمار نرى أن الدول تستخدم الضريبة كوسيلة لاحداث تطورات اجتماعية. ومثال ذلك الضرائب المفروضة على المالكين الزراعيين الغائبين عن الملكية في ريف نيوزلاندة، بهدف اجبار المالكين على العودة والسكن في الريف، ويترتب على هذا اعمار الريف وتطوره وارتفاع مستواه الاجتماعي. فلم يكن هدف الضريبة مالياً بل كان هدفاً اجتماعياً

ج. معالجة أزمات المجتمع، اذ يمكن استخدام الضريبة لتحقيق هدف اجتماعي هو حل ازمة السكن. فإذا فرضت ضريبة عالية على المساكن الشاغرة وتلك الشاغرة جزئياً، فإن ذلك يؤدي الى دفع مالكي هذه العقارات الى الاسراع في تأجيرها او اشغالها من أجل تفادي دفع ضرائب عالية. ويترتب على ذلك توفر خدمات السكن ولربما يقود الى حل كلي او جزئي لأزمة السكن. وهذا ما فعلته فرنسا بعد الحرب العالية الثانية، أما في المانيا فقد ثم رفع معدل الضريبة على العقارات القديمة، ومن ثم تم تخصيص ثلاثة أرباع الحصيلة الضريبة من الضريبة على العقارات القديمة الى انشاء وحدات سكنية جديدة مقابل ايجار رخيص [3].

كما أن الاعفاء الضريبي للاستثمارات في قطاع تشييد وتأجير الوحدات السكنية لفترة زمنية معينة، يعتبر عاملاً ايجابياً في توفير السكن وحل الازمة. وعليه يمكن القول بأن تصعيد الضريبة أو الاعفاء منها يلعب دوراً بارزاً في حل مشكلة السكن

والان وبعد مناقشتنا لتعريف الضريبة والاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية التي يمكن ان يحققها فرض الضريبة. سنناقش الاساس القانوني الذي تستند اليه الدولة عند فرض الضريبة.

المبحث الثاني

الاساس القانوني في فرض الضريبة

ان الدولة بما تتمتع به من سيادة تقوم بفرض الضريبة او تعديلها أو الاعفاء منها. وهذا يتم استنادا لما تقره السلطات التشريعية ووفقا لما ينص عليه الدستور. فما هو الاساس او المبرر القانوني اذن في فرض الضريبة ؟ وللإجابة على هذا السؤال يتطلب الرجوع الى التاريخ المالي ابتداءا من القرن الثامن عشر ففي القرن الثامن والتاسع عشر سادت نظريات تقدم تبريرا لحق الدولة في فرض الضريبة، وأن هذا الحق يستند الى (1) الى فكرة المنفعة من خدمات الدولة التي يحصل عليها دافعوا الضرائب و (2) الى وجود عقد ضمني بين الدولة ودافعي الضرائب. أما في الوقت الحاضر فإن المبرر القانوني لفرض الضريبة هو فكرة التضامن الاجتماعي وعليه سنناقش النظرية التعاقدية ونظرية التضامن الاجتماعي في تبرير فرض الضريبة

أولا. النظريات التعاقدية

يذهب بعض مؤيدو هذه النظرية الى أن دافع الضريبة يحصل على منفعة من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، وأن هناك عقد ضمني بين طرفين هما الدولة والافراد. يلتزم بموجبه الفرد بدفع الضريبة وتلتزم الدولة بتقديم الخدمات التي ينتفع منها. وإذا ما اعتبرنا ان هذا العقد ذو طبيعة مالية. فسيطلق عليه اسم العقد المالي Financial Contract.

اما البعض الاخر من مؤيدي النظرية التعاقدية كآدم سمث فقد اعتبروا بأن العقد عقد بيع Sale Contract ، حيث تقوم الدولة ببيع خدماتها الى دافعي الضريبة مقابل التزامهم بدفع الضريبة كثمن للخدمات. وهناك رأي يقر بأن العقد هو عقد ايجار Rent Contract ، وبموجبه تؤجر الدولة خدماتها الى دافعي الضريبة مقابل ما يدفعونه من ضرائب كما ذهب البعض الى القول بأن العقد هو عقد شراكة، وبموجب هذا العقد تعتبر الدولة شركة انتاج. وأن الشركاء هم الافراد والسلطة التنفيذية للدولة. وأن هذه الشركة تقوم بخدمات عامة لينتفع منها جميع الشركاء وعليه يجب على الافراد المساهمة في تمويل النفقات على هذه الخدمات، ويتمثل هذا التمويل بدفع الضرائب التي تفرضها الدولة. وقد بين آخرون بأن العقد هو عقد مقايضة Barter Contract بين المال الذي يدفعه دافعوا الضريبة والمنفعة التي يحصلون عليها من الخدمات العامة للدولة. وأخيرا نرى أن بعض كتاب المالية العامة قد نظروا الى العقد بأنه عقد تأمين Insurance contract بين الدولة ودافعي الضريبة. وأن الضريبة هي عبارة عن قسط التأمين الذي يدفعه الافراد مقابل حصولهم على خدمات الامن في المحافظة على أموالهم والاطمئنان عليها

ولم تسلم النظريات التعاقدية من نقد بل تعرضت الى نقد أشد من ذلك الموجة الى نظرية العقد الاجتماعي التي تعتبر اساسا للنظريات التعاقدية. فنظرية العقد الاجتماعي نصت على أن هناك عقد ضمني بين الدولة وافراد المجتمع، تنازل موجبه الافراد عن جزء من حريتهم مقابل حماية الدولة ممارستهم لبقية الحريات. على هذا الاساس نصت النظريات التعاقدية كذلك على وجود عقد بين الدولة من جهة وأفراد المجتمع من جهة أخرى تنازل بموجبه الافراد عن جزء من أموالهم قابل حماية الدولة لبقية أموالهم. وعليه نرى أن التزام الدولة في تقديم سلع

وخدمات عامة للأفراد لم يكن ذو طبيعة تعاقدية وفضلا عن ذلك لا وجـــود لأي مقابلة بين المنفعة التي يحصل عليها الافراد والتضحيات التي يتحملونـــها بســبب دفعهم للضريبة.

وهكذا نرى أن نظريات التعاقدية لم تنل الا القليل من التأييد مما فسح المجال أمام نظرية التضامن الاجتماعي لتكون البديل الافضل في تبرير فرض الضريبة

ثانيا: نظرية التضامن الاجتماعي

أن الفكر المالي الحديث يرفض النظريات السابقة في تبرير حق الدولة فـــي فرض الضريبة على الافراد. ويرى المفكرون المعاصرون بأن الاساس القـــانوني في فرض الضريبة هو نظرية التضامن الاجتماعي Social Solidarity وتقتضي هذه النظرية ضرورة تضامن جهود الافراد مجتمعين كل حسب مقدرتـــه فـــي تمويـــل النفقات العامة، من أجل أن تتمكن الدولة من القيام بوظائفـــها فـــي تقديـــم الســلع والخدمات لكافة أفراد المجتمع على حد سواء بلا استثناء وبغض النظر عن مقـــدار المساهمة الفردية في الضرائب. فالضريبة هي عبارة عن تضامن شـــخصي بيـــن أفراد الجماعة. ففي العشيرة والقبيلة كانت الضريبة تمثل تضامنـــا شـــخصيا بيـــن أفرادها، ومن ثم أصبحت الضريبة واجبا اجتماعيا تضامنيا على الافراد دفعة الـــى الدولة التي اصبحت ضرورة اجتماعية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعيـــة فـــي عصرنا هذا

أن الأفراد لم يدفعوا الضريبة إذن بسبب وجود عقد بيـــن الدولـــة وأفـــراد المجتمع وإنما تدفع بسبب التضامن الاجتماعي والرغبة في العيش بصورة مشتركة.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، نرى أن الدولة تلجأ الى فرض الضريبة على أفـواد المجتمع من أجل الحصول على الايرادات اللازمة لتحقيـق أهدافـها الاقتصاديـة والاجتماعية، وبهذا يعتبر فرض الضريبة ممارسة لسيادة الدولة [4].

المبحث الثالث

القواعد التي تحكم فرض الضريبة

تعتبر الضرائب رافدا من أهم روافد الايرادات العامة في مختلف دول العـالم على اختلاف انظمتها وأوضاعها الاقتصادية. ووفقا لنظرية التضامن الاجتمـاعي رى أن الدولة تنفرد في فرض الضريبة وتعديلها والاعفاء منها. كما تحدد مواعيـد اسلوب جبايتها. ونظرا لما قد يحصل من تناقض أو تعارض بين مصلحة خزانـة لدولة ومصلحة الافراد الممولون ، لا بد من وضع قواعد يجب مراعاتـها عنـد رض الضريبة بحيث تكون هذه القواعد بمثابة دستور يهتدى بـه. فعلـى الدولـة حترام هذه القواعد وعدم الاخلال بها، لأن الاخلال بها يعتبر تعسف الدولـة فـي رض الضرائب. ويعتبر آدم سمث أول من قدم مجموعة متكاملة من قواعـد فـي رض الضريبة، في كتاب ثروة الامم، والتي لا تزال تحتل مكانا في علم الماليـة معاصرة. وهذه القواعد هي

أولا: قاعدة العدالة

يقصد بقاعدة العدالة تبعا لرأي سمث، أن تكون مساهمة الفرد فـي نفقـات دولة وفقا لدخله. أي أن سمث يقر الضريبة النسبية [5]. إذ أن الفرد يدفع الضريبـة

وفقا لقدرته النسبية، وأن العدالة ستتحقق من خلال المساواة في التعامل مع جميع أفراد المجتمع بخصوص سعر الضريبة. وهذا ما تصوره بقية المفكرون الكلاسيك بإستثناء جان باتست ساي J.SAY. فقد رأى ساي أن الضريبة النسبية عاجزة عن تحقيق العدالة في الضريبة وأن الضريبة التصاعدية هي ضريبة عادلة. حيث تكون مساهمة الفرد في النفقات العامة للدولة وفقا لمقدرته التكليفية، فالضريبة النسبية تحمل الفقير عبئا أكبر مما تحمله الى الغني، وأن الضريبة التصاعدية هي الضريبة الاقرب الى العدالة

وقد نالت الضريبة التصاعدية اهتمام المفكرون الماليون المعاصرون، إذ أنهم وجدوا فيها اداة لتخفيف حدة التفاوت في توزيع الدخل القومي والاقتراب من التوزيع العادل. واضافوا الى ذلك أن العدالة تقتضي ضرورة تطبيق مبدأ العمومية الشخصية والمادية. فالعمومية الشخصية تعني أن من العدالة أن تقوم الدولة بفوض الضريبة على جميع المواطنين والاجانب المقيمين فيها ومواطنيها في الخارج على حد سواء دون استثناء. أما العمومية المادية فتعني فرض الضريبة علىالدخول وكافة اشكال الثروة. كما أن من العدالة أن تؤخذ بنظر الاعتبار الحالة الاجتماعية والمركز المالي لدافعي الضرائب. أضف إلى ذلك أن من العدالة أن يكون سعر الضريبة على دخل العمل أقل من سعر الضريبة على دخل رأس المال أما سعر الضريبة على الدخل المتحقق من مزيج رأس المال، والعمل فسيكون وسطا بين الاثنين، كما هو الحال في الارباح المتحققة في النشاطات الصناعية والتجارية وبالتالي لا بد من الاعفاء الضريبي للدخول التي تقل عن الحد الادنى لمستوى المعيشة.

ثانيا: قاعدة الوضوح

والمقصود بذلك ان يكون سعر الضريبة ووعائها وموعد استحقاقها وكيفية جبايتها أمور معروفة مسبقا من قبل دافع الضريبة. وفي الحالة التي لا يلم دافع الضريبة بذلك تعتبر الضريبة ضريبة تعسفية.حيث تقود الضريبة التعسفية الى الاختلاس. وعليه يحق لدافع الضريبة الاعتراض على مثل هذه الضرائب وعدم دفعها.

ثالثا: قاعدة الملائمة

أن هذه القاعدة تعالج مسألة الجباية، فما هو الوقت المناسب لجباية الضريبة ؟ وما هو الاسلوب الذي يجب اتباعه في تحصيل الضريبة ؟ فبالنسبة الى وقت الجباية يعتبر وقت الحصول على الدخل هو انسب الاوقات بالنسبة لدافع الضريبة. وبذلك تجبى ضريبة الارباح التجارية والصناعية في نهاية السنة المالية للمؤسسة، وتجبى ضريبة العقار بعد استلام المؤجر لبدلات الايجار، وتجبى الضريبة على الرواتب والاجور في وقت استلامها. أما بالنسبة الى اسلوب الجباية فقد يكون الحجز عند المنبع كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والاجور، أو قد تحصل الضريبة بالاسلوب الطوعي كما هو الحال بالنسبة لضريبة الدخل والمبيعات في الولايات المتحدة، والضريبة المفروضة على القيمة المضافة في فرنسا، أو قد تكون الجباية بأسلوب الاقساط [6].

رابعا: قاعدة الاقتصاد

ان مضمون هذه القاعدة هو الاقتصاد بتكاليف جباية الضريبة. وهذا يعني أن يكون صافي الايراد من الضريبة – بعد طرح تكلفة الجباية - والذي يدخل خزانة الدولة أكبر ما يمكن. وبذلك على الدولة أن تختار أسلوب الجباية ذو التكلفة الأقل.

الحواشي

(1) البنك المركزي الأردني، المصدر السابق، ص 44-45.

(2) العمري، هشام محمد صفوت، المصدر السابق ، ص131-37.

(3) شامية، احمد زهير ، المصدر السابق، ص 139-40.

(4) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق،ص 155-57.

(5) ان سعر الضريبة النسبية هو سعر ثابت وأن حصيلتها تزداد بصورة متناسبة مع حجم الوعاء الخاضع الى الضريبة. بينما نرى أن سعر الضريبة التصاعدية متزايد مع تزايد حجم الوعاء وان حصيلتها تتزايد بصورة غير متناسبة مع حجم الوعاء.

(6) دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 204-9.

الفصل الثامن

التنظيم الفني للضريبة

سندرس في هذا الفصل سعر الضريبة والصيغ الرئيسية التي يفرض بموجبها وقد تزايدت أهمية دراسة اختلاف سعر الضريبة لأنه يلعب دوراً هاماً في اعادة التخصيص وإعادة توزيع الدخل والثروة وتحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي، وانعكاس ذلك في مستوى رفاهية المجتمع.

وبهذا سنناقش سعر الضريبة النسبي والتصاعدي والتنازلي في المبحث الاول. أما في المبحث الثاني فتتم دراسة لأهم أساليب تقدير الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة وفي المبحث الثالث ستطرح الطرق البديلة لجباية الضريبة من الممولين

المبحث الاول

سعر الضريبة وأشكاله

سعر الضريبة

بعد مناقشتنا المستفيضة لمفهوم الضريبة وقواعدها والمبرر من فرضها لا بد من مناقشة سعرها. فسعر الضريبة Tax Rate او معدل الضريبة هو نسبة الضريبة الى الوعاء. وعلى سبيل المثال لو كانت

الضريبة T المستقطعة من الدخل Y فإن معدل ضريبة الدخل هي T/Y. ومن الناحية التاريخية يمكن القول أن سعر الضريبة قد مر بمرحلتين هما مرحلة الضريبة التوزيعية ومرحلة الضريبة القياسية

أولاً: الضريبة التوزيعية

وبموجب هذه الطريقة يتم تحديد مقدار الايرادات الضريبية المتوقع جبايتها مسبقاً، ثم يتم توزيع هذا المقدار جغرافياً حسب المناطق أو الاقاليم أو المحافظات، ومن ثم يتم توزيع الضريبة على الاشخاص ضمن المنطقة الجغرافية حسب المقدرة على الدفع. وأن سعر الضريبة في هذه الحالة لا يعرف الا بعد تحصيلها وذلك بعد قسمة حصيلة الضريبة على مجموع قيم الاوعية التي خضعت للضريبة

ثانياً: الضريبة القياسية

وهي الطريقة التي يحدد بموجبها سعر الضريبة مسبقاً ولا يعرف مقدار حصيلة الضريبة الا بعد جبايتها. وهكذا نرى أن في الضريبة القياسية يعرف السعر ولا تعرف الحصيلة بينما في الضريبة التوزيعبة تعرف الحصيلة مسبقاً ولا يعرف السعر. وتتميز الضريبة القياسية بالمرونة، اذ أن الدولة تقوم بزيادة السعر أو تخفيضه تبعاً للوضع الاقتصادي والاجتماعي. كما أن هذه الطريقة تراعي مبادئ العدالة الضريبية [1].

وأن سعر الضريبة المحدد مسبقاً من قبل الدولة، يمكن يكون سعر ثابت أو سعر متصاعد أو سعر متنازل وفيما يلي سنناقش الصيغ الثلاثة لسعر الضريبة القياسية.

1.الضريبة النسبية (معدل ثابت)

وبموجب هذه الصيغة يتم فرض الضريبة بسعر ثابت مهما تغير حجم الوعاء. أو اختلفت ظروف دافعي الضريبة. أما حصيلة الضريبة فتزداد بنفس النسبة كلما زاد حجم الوعاء. كما أن الضريبة الحدية Marginal Tax (MT) فهي ΔT/ΔY وتساوي معدل الضريبة Average Tax (AT) وهو T/Y مهما اختلف حجم الوعاء [2]. ومثال ذلك فرض ضريبة دخل بمعدل 10% ويمتاز هذا الاسلوب بالعدالة. كما أن الادارة الضريبية تعتبر اسلوب الضريبة النسبية Proportinal Tax أسلوباً أسهل وأقل تعقيداً من أسلوب الضريبة التصاعدية او التنازلية يضاف الى ذلك ان الضريبة النسبية لا تؤثر على الادخار والاستثمار تأثيراً سلبياً يؤدي الى هروب رؤوس الاموال الوطنية الى الخارج كما هو الحال مع الضرائب التصاعدية.

2.الضريبة التصاعدية

ان الضريبة هنا تفرض بسعر متدرج الى أعلى، فسعر الضريبة يتغير مع تغير الوعاء الخاضع للضريبة، كما أنه يتغير مع تغير ظروف دافع الضريبة. هذا وأن حصيلة الضريبة تزداد بنسبة اكبر من نسبة الزيادة في حجم الوعاء، وتكون الضريبة الحدية MT اكبر من معدل الضريبة AT .اما من الناحية التاريخية فيعتبر

اسلوب الضريبة التصاعدية Progressive tax هو أسلوب قديم عرفته الحضارة البشرية قبل الميلاد كالحضارة اليونانية [3]. وهناك تبريرات نظرية لفرض الضريبة بالاسلوب التصاعدي

فوفقاً لنظرية تناقص المنفعة نفترض ان هناك شخصين، دخل الشخص الاول هو 100 ديناراً ودخل الشخص الثاني هو 1000 ديناراً وأن المنفعة الكلية للدخل تزيد بنسبة متناقصة، أي أن هناك تناقص في المنفعة الحدية للنقود. فمنفعة الدينار الاخير الذي يضحي به الشخص الثاني ذو الدخل المرتفع هي أقل من منفعة الدينار الاخير الذي يضحي به الشخص الاول ذو الدخل المنخفض. وعلى هذا الاساس وجد المشرع لنفسه مبرراً في فرض الضريبة بنسبة أكبر على ذوي الدخول المرتفعة مقارنة بذوي الدخول المنخفضة

اما مؤيدو اعادة التوزيع فإنهم يجدون ضالتهم في أسلوب الضريبة التصاعدية، فبالنسبة لهم، إن التفاوت في الدخول يؤدي الى انخفاض الميل الحدي الى الإستهلاك وبالتالي الى سوء تخصيص الموارد الاقتصادية كما أن عدم المساواة في الدخول يترتب عليه عدم توازن اجتماعي. واخيراً أن التفاوت في الدخول يقود الى حالة من عدم الاستقرار السياسي.

ولا بد أن نشير أخيراً إلى أن الاخذ بنظام الضرائب التصاعدية قد جاء على اثر ضغط الطبقات الفقيرة على الطبقة الحاكمة فقام المشرع بتشديد الضريبة على الاغنياء وتخفيفها على الفقراء او الاعفاء منها

ويطبق التصاعد في سعر الضريبة بأحد أسلوبين: أسلوب التصاعد بالطبقات او اسلوب التصاعد بالشرائح

أ- التصاعد بالطبقات

وتبعاً لهذا الاسلوب يتم تقسيم الوعاء الخاضع الى الضريبة الى عدة طبقات متساوية او غير متساوية. وان سعر الضريبة يتزايد مع الانتقال الى الطبقة الاكثر ثراء او غنى، وأن الوعاء بأكمله يخضع لسعر ضريبة واحد هو سعر الضريبة على تلك الطبقة التي ينتمي اليها الوعاء. وفيما يلي مثالا على قيام المشرع بفرض الضريبة التصاعدية على الدخل بأسلوب الطبقات

جدول (8-1)

التصاعد بالطبقات

الطبقة	*فئة الدخل (بالدينار)*	*سعر الضريبة*
الاولى	0 وإلى أقل من 200	معفاة
الثانية	200 وإلى أقل من 1000	8%
الثالثة	1000 وإلى أقل من 2000	12%
الرابعة	2000 وإلى أقل من 3000	20%
الخامسة	3000 وإلى أقل من 4000	32%

فوفقاً الى الجدول (8-1) إذا كان دخل دافع الضريبة 1500 ديناراً فإن دخله بأكمله يخضع لضريبة بسعر 12% من قيمة الدخل، كما يخضع الدخل 1001 ديناراً والدخل 1999 ديناراً الى نفس سعر الضريبة. أما لو كان الدخل 2000 ديناراً فإن الدخل بأكمله سيخضع الى سعر ضريبة هو 20% من قيمة الدخل، وهكذا.

ب- التصاعد بالشرائح

ويتم بموجب هذا الاسلوب تقسيم الوعاء الى شرائح متساوية او غير متساوية ثم يفرض سعر ضريبة تصاعدي يتصاعد بتصاعد الشرائح كما نلاحظ ذلك في الجدول (8-2)

جدول (8-2)

التصاعد بالشرائح

الشريحة	*قيمة الشريحة (بالدينار)*	*سعر الضريبة*
الأولى	0-250	معفاة
الثانية	1500 التالية	8%
الثالثة	500 التالية	12%
الرابعة	1000 التالية	20%
الخامسة	2000 التالية	32%

ولو فرضنا ان شخص دخله 2600 ديناراً، فسيتم اعفاء 250ديناراً من دخله ثم تحسب الضريبة عن كل شريحة على حدى، ففي 1500 ديناراً التالية سيكون سعر الضريبة هو 8% وحصيلة الضريبة 120 ديناراً. وفي 500 ديناراً التي تليها سيطبق سعر

ضريبة 12% وستكون حصيلة الضريبة 60 ديناراً. أما 350 ديناراً الباقية فهي تقع ضمن الشريحة الرابعة وأنها تحضع لسعر ضريبة 20% وأن حصيلة الضريبة ستكون 70 ديناراً، وبهذا ستكون حصيلة الضريبة التي تحصل عليها الادارة الضريبية هي:

0 + 120 + 60 + 70 = 250 ديناراً

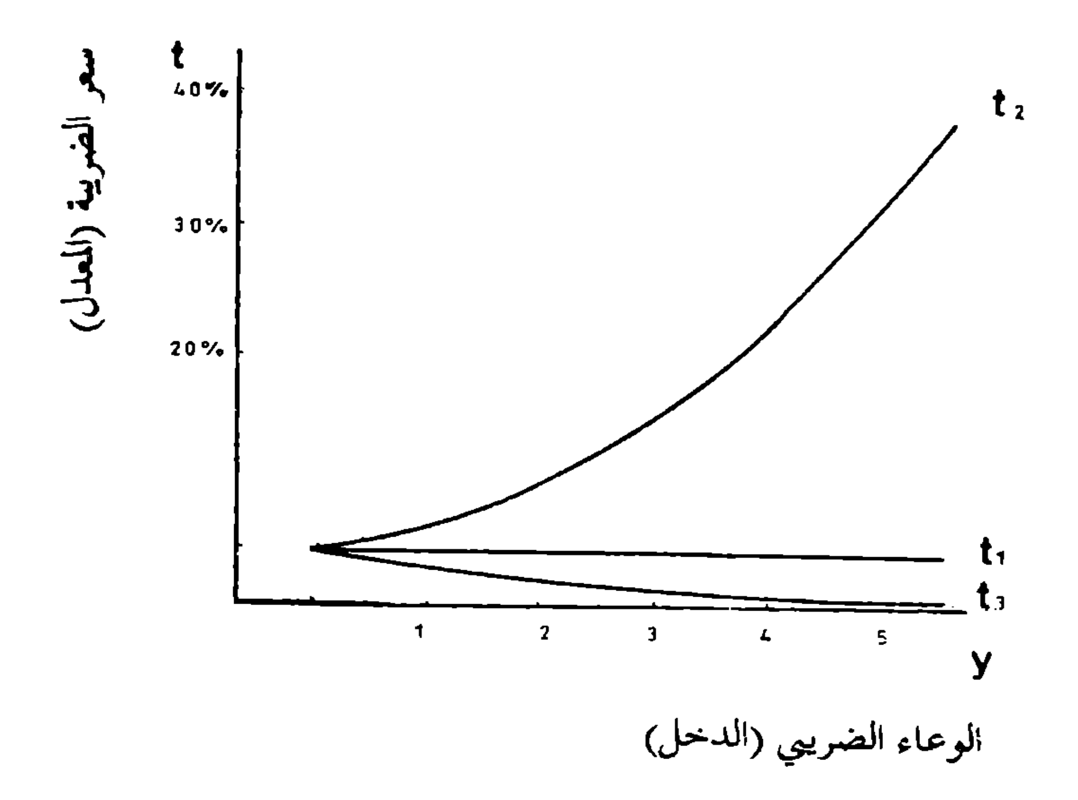
بينما لو خضع دخل 2600 ديناراً الى نظام التصاعد بالطبقات لكانت حصيلة الضريبة هي 470 ديناراً [4].

الضريبة التنازلية.

وبموجب هذه الصيغة في فرض سعر الضريبة يتناقص سعر الضريبة مع تزايد حجم الوعاء الخاضع لها. وهو أسلوب نادر الاستعمال. هذا علماً بأن الحصيلة الضريبية تتزايد مع تزايد حجم الوعاء ولكن بصورة متناقصة، وأن الضريبة الحدية MT في هذه الحالة أقل من معدل الضريبة AT. وعلى سبيل المثال، يفرض سعر ضريبة 10% على مبلغ 100 دينار الاولى ومن ثم 8% على مبلغ 100 ديناراً الثانية و 5% على مبلغ 100 ديناراً الثالثة وهكذا [5].والشكل (8-1) يوضح الصيغ الرئيسية الثلاث لسعر الضريبة حيث يمثل t_1 سعر الضريبة النسبية ويبقى هذا السعر ثابتاً عند نسبة 5% مهما كان حجم الوعاء الضريبي بينما نجد أن t_2 يمثل سعر الضريبة التصاعدية ، حيث تزداد النسبة كلما زاد حجم الوعاء الضريبي، وقد تصل الى ما يزيد عن 40% وأخيراً نرى أن t_3 يمثل

شكل (8-1)

سعر الضريبة



سعر الضريبة التنازلية التي تبدأ مع نسبة 5% ثم تتناقص هذه النسبة مع تزايد حجم الوعاء الضريبي.

المبحث الثاني

أساليب تقدير وعاء الضريبة

بعد مناقشتنا لوعاء الضريبية وسعرها ، يتطلب الامر البحث في مسألة تخمين Estimation أو تحديد مبلغ الضريبة. وتتبع الدول طرق مختلفة في ذلك، وفيما يلي اهم تلك الطرق

أولاً. طريقة المظاهر الخارجية

تبعاً لهذه الطريقة تفرض الضريبة استناداً الى مؤشرات أو أدلة خارجية يحددها المشرع، وقد تكون أو لا تكون هذه الأدلة ذات صلة وارتباط وثيق بوعاء الضريبة. ومن الأمثلة على هذه الأدلة الدخل أو الثروة أو القيمة الايجارية للدار أو عدد النوافذ أو مساحة البناء أو عدد الخدم أو العربات وكلاب الحراسة وما إلى ذلك. وكل ما هو دليلاً على يسر الفرد.

وأن ما يميز هذه الطريقة في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة الواجب دفعها
ِ الادارة الضريبية هو بساطتها وسهولتها وانخفاض تكلفة جبايتها. كما يصبح
رب منها ضعيف الاحتمال. الا ان ما يؤخذ عليها هو ابتعادها عن الدقة في
ٔهلها للظروف الاجتماعية والصحية لدافعي الضريبة. اضف الى ذلك أنها تبتعد

عن التقدير الدقيق الى حد ما وذلك لعدم مراعاتها تغير الظروف الاقتصادية من رخاء وكساد . وهذا يعني عدم مرونة حصيلتها وتستخدم هذه الطريقة في الكثير من الأنظمة الضريبية.

ثانياً: طريقة التقدير الجزافي

وطبقاً لهذه الطريقة يتم تحديد وعاء الضريبة بأسلوب جزافي. إذ تقوم الادارة الضريبية بتقدير الضريبة بناء على وجود أدلة أو قرائن لديها أصلاً أو مقدمة إليها من قبل الممول. ويفترض أن يكون هناك علاقة ارتباط بين الادلة ووعاء الضريبة. وذلك بهدف الحصول على تقدير اكثر دقة. ومثال ذلك تقدير دخل الطبيب استناداً الى دليل هو عدد ساعات العمل في العيادة، أو تقدير دخل الحلاق استناداً إلى دليل هو عدد كراسي الحلاقة وساعات العمل في محل الحلاقة

ويستخدم هذا الاسلوب في تقدير الضريبة بسبب سهولته. كما أنه يتميز بانخفاض في تكلفة جباية الضريبة عند الاخذ به وهو أسلوب يتبع في الغالب في حالات عدم تقديم التقارير بالضريبة من قبل دافعها

ويمكن أن يكون التقدير الجزافي للوعاء بإحدى صيغتين: الصيغة الأولى هي طريقة التقدير الجزافي القانوني التي يتم بموجبها اعتماد القرائن أو الادلة التي نص عليها القانون الضريبي. أما الصيغة الثانية فهي طريقة التقدير الجزافي الانفاقي. ويتم بموجبها تقدير الوعاء الضريبي بعد مناقشات بين الادارة الضريبية ودافع الضريبة Tax-Payer على ضوء ما نص عليه القانون.

ثالثاً: التقدير باعتماد تقارير من غير الممول

وتبعاً لهذه الطريقة تستند الادارة الضريبية في تقديرها لوعاء الضريبة الـــى تقارير مقدمة من قبل طرف آخر غير الممول . ومثال ذلك الابلاغ الـــذي يقدمـــه لمستأجر الى الادارة الضريبية عن مبلغ الايجار المدفوع الى المؤجر والتقريـــر لذي تقدمه الشركات الى الادارة الضريبية عن مقـــدار الاربـــاح الموزعـــة الـــى لمساهمين وأن أهم ما ينسب الى هذه الطريقة هو دقة المعلومات المقدمـــة الـــى لادارة الضريبية. وذلك لعدم وجود مصلحة لمقدم التقرير فـــي الادلاء بمعلومـــات غير حقيقية تقود الى التهرب الضريبي من قبل دافع الضريبة. وبالاضافة الى ذلـــك مكن استخدام التقدير بهذه الطريقة كوسيلة للمطابقة مع التقديـــر الجزافـــي ومـــع لتقدير بالاعتماد على تقرير الممول نفسه

رابعاً: التقدير بالاعتماد على تقرير الممول

وفقاً لهذه الطريقة في تقدير وعاء الضريبة يقوم دافع الضريبة أي الممـــول فسه بتقديم تقرير الى الادارة الضريبية بقيمة الوعاء الضريبي غير أن نجاح هذا لاسلوب في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة يتطلب مســـتوى رفيـــع مـــن الوعـــي ضريبي لدى المجتمع. هذا من جهة ومن جهة أخرى أن الأخـــذ بـــهذا الاســـلوب ستوجب وجود ادارة ضريبية كفوءة وتتمتع بصلاحيات وسلطات تمكنها مـــن أداء اجبها المنوط بها ومعاقبة المحتالين والمتهربين من الضريبة

خامساً: التقدير المباشر من قبل الادارة الضريبية

وبموجب هذا الاسلوب في تقدير الوعاء يقوم مخمنو الادارة الضريبية بتقدير الوعاء مباشرة Direct باستخدام كافة الوسائل المتاحة التي تمكنها من إجراء التقدير بصورة دقيقة. كقيام موظفوا الادارة بالتحري والتفتيش وفحص السجلات ومناقشة دافع الضريبة، بهدف الحصول على كافة المعلومات الضرورية للوصول إلى تحديد دقيق لوعاء الضريبة وعلى اية حال لا تقوم الدولة بتحديد الوعاء وتقدير الضريبة بالطريقة المباشرة الا في حالة عدم دقة التقارير الواردة الى الادارة الضريبية ، أو في حالة تعارض التقارير، أو في حالة امتناع دافع الضريبة عن تقديم تقريره عن وعاء الضريبة في الموعد المقرر

ويفضل هذا الاسلوب في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة على الاساليب التي تستعين بالمظاهر الخارجية أو القرائن المرتبطة أو بالاعتماد على تقارير الاخرين،وذلك لأن هذا الاسلوب في التقدير يمكن مخمنو الضريبة من الاطلاع على الظروف الشخصية والاجتماعية والمالية لدافع الضريبة، بينما لا نجد ذلك في الطرق الثلاث المذكورة. أضف الى ذلك أن هذا الاسلوب يؤدي الى تقدير أكثر دقة من كل الطرق السالفة إلا أن ما يؤخذ على هذه الطريقة في تحديد الوعاء وتقدير الضريبة، هو ما تستغرقه من وقت وجهد وتكلفة عالية في جباية الضريبة. كما يؤخذ عليها كذلك نفور دافعي الضرائب من هذا الاسلوب مما يدفعهم الى البحث عن أساليب للتهرب من الضريبة [6].

المبحث الثالث

طرق تحصيل الضريبة

أن مرحلة تحصيل الضريبة هي المرحلة الاخيرة من المراحل التي تمر بـــها لضريبة. وتعتبر هذه المرحلة مرحلة مهمة. لأن الاخفاق في تحصيـــل الضريبـــة عتبر ضياع لكل الجهود والتكاليف التي انفقت من أجل جباية الضريبـــة كمـــا أن لاخفاق في التحصيل يقود الى حدوث عجز في الايـــرادات ويحـــول دون تنفيـــذ موازنة العامة التي ترمي الى تحقيق أهداف السياسة الماليـــة الاقتصاديـــة منـــها الاجتماعية.

ولذلك طرح الفكر المالي أساليب بديلة في تحصيل الضريبة. وأن الاختـــلاف ي هذه الاساليب قد جاء بسبب اختلاف العوامل التي يعتمد عليها اسلوب تحصيـــل ضريبة. حيث أن اختيار اسلوب معين لتحصيل الضريبة يعتمد على نوع الضريبة. الاسلوب الذي يصلح لجباية نوع من الضرائب قد لا يصلح لآخر. كما قد يعتمـــد ملوب تحصيل الضريبة على تحقق الواقعة المنشأة للضريبـــة، حيـــث أن بعـــض ضرائب يمكن ان تجبى فوراً والبعض الاخر يتطلب الانتظار حتى نهاية الســـنة مالية لدافع الضريبة، كالضريبة على الارباح التجارية والصناعية. يضـــاف الـــى ك ان اختيار اسلوب تحصيل الضريبة يعتمد على درجـــة التقـــدم الاقتصـــادي، لاسلوب الذي يصلح لاقتصاد متقدم قد لا يصلح لاقتصاد نامي. وفضلاً عن ذلـــك وقف الاختيار لأسلوب جباية الضريبة على كفـــاءة وخـــبرة الادارة الضريبيـــة.

واخيراً يتوقف اختيار اسلوب الجباية على درجة الوعي الضريبي للمجتمع وفيما يلي موجزاً بأهم الأساليب

أولاً: الأسلوب المباشر في تحصيل الضريبة

بعد حدوث الواقعة المنشأة للضريبة يتم تحديد مقدار دين الضريبة. وتقوم الادارة الضريبية بإبلاغ دافع الضريبة بمقدار وموعد أو مواعيد دفع الضريبة والخطوات التي يجب أن تتبع في تسديد الدين. ويكون الوفاء المباشر لدين الضريبة بدفعة واحدة أو ان يكون الوفاء بعدة دفعات على شكل اقساط وفقاً للنص القانوني بذلك. كما قد يكون الوفاء للدين بأسلوب شراء "طوابع الدمغة" أو "أوراق الدمغة".

ثانياً: أسلوب الاقساط

قد يكون لدى دافع الضريبة تأهيلاً وخبرة عالية تمكنه من تقدير الضريبة التي سيتحمل عبء دفعها في موعد استحقاقها، وفي هذه الحالة يقوم دافع الضريبة بدفع مسبق لأقساط مبلغ الضريبة. وفي موعد الاستحقاق تقوم الادارة الضريبية بتسوية حساب الضريبة ومطالبة دافع الضريبة بدفع بقية المبلغ إذا كانت الضريبة المستحقة أكبر من مقدار المبلغ المدفوع مسبقاً كأقساط، كما قد تقوم الادارة الضريبية برد المبلغ الفائض إذا كانت الاقساط المدفوعة فعلاً أكبر من مقدار الضريبة المستحقة. وأخيراً ربما تقوم الادارة الضريبية بترحيل المبلغ الفائض لحساب الضريبة عن السنة القادمة

وتلجأ الكثير من الدول في اتباع اساليب مختلفة تخفف من عبء الضريبة وتسهل أمر أدائها. ومن هذه الاساليب على سبيل المثال هو اصدار شهادات

ضريبية يتم شراؤها بالسعر الاسمي من قبل دافعي الضرائب بصـــورة اختياريـــة. حيث يقوم دافع الضريبة بالحصول على كميات من شهادات الضريبة في الاوقـــات المناسبة له. أما الاسلوب الاخر فقد يكون بإصدار وبيع شهادات الضريبة بسعر أقل ن سعرها الاسمي وذلك بهدف تشجيع دافعي الضريبة علــــى شـــراء الشـــهادات ضريبية، وعند موعد استحقاق الضريبة يقوم دافع الضريبـــة بتقديـــم الشـــهادات ضريبية الى الادارة الضريبية من أجل تسوية الحساب الضريبـــي. وقـــد تصـــدر دولة طوابع ضريبية يشتريها دافعوا الضرائـــب بصـــورة اختياريـــة خـــلال سنة،ويقدمونها في موعد استحقاق الضريبة الى الادارة الضريبية لغرض تســـوية حساب الضريبي.

وأن من محاسن هذا الاسلوب في جباية الضريبة أنه يضمن تدفق الايـــرادات ى خزانة الدولة بصورة مستمرة خلال السنة، مما يؤدي الى سد حاجة الدولة مـــن لايرادات على مدار السنة وليس في نهاية السنة المالية كما أن اسلوب الاقســـاط خفف من تأثير الضريبة على دافعها وتصبح مسألة الدفع أمراً ميسوراً. يضاف الى ك أن هذا الاسلوب في التحصيل يضعف احتمال تعذر دفع الضريبة ولجوء دافـــع ضريبة الى التحايل والتهرب الضريبي

ثالثاً: أسلوب الحجز عند المنبع

وبموجب هذا الاسلوب في تحصيل الضريبة يكلف القانون شـــخص معيـــن حصيل الضريبة من دافع الضريبة لحساب خزانة الدولة على شرط أن يكون دافع ضريبة دائناً للشخص المكلف بالتحصيل . وعلى سبيل المثال نفترض قيام شـــركة لاعلان عن توزيع الارباح الى المساهمين، ففي لحظة الاعلان عن ذلك يصبـــح

المساهمون دائنون للشركة بمبلغ الارباح التي ستوزع، وتقـوم الشـركة بموجـب القانون بحجز مقدار الضريبة المستحقة على هذه الارباح وتسليم صافي الارباح الى المساهمين. ولذلك يقال ان تحصيل الضريبة تم بأسلوب "الحجز عند المنبع" وبعـد ذلك تقوم الشركة بتوريد حصيلة الضريبة الى خزانة الدولة

ويتميز اسلوب الحجز عند المنبع بسهولته والسرعة في تحقيق جباية الضريبة وانعدام حدوث التهرب الضريبي كما يخفف هذا الاسلوب من وقع الضريبة علـى دافعها. يضاف الى ذلك التوفير الذي يحققه هذا الاسلوب في تكاليف الجبايـة، لأن الشركة مثلاً ملزمة بصورة قانونية بتحصيل الضريبة وتوريدها الى الخزانـة دون أن تتقاضى أي مكافأة على جبايتها. وأخيراً يضمن أسلوب الحجز عند المنبع تدفـق الايرادات الضريبية الى خزانة الدولة باستمرار خلال السنة المالية.

ورغم كل ما يؤخذ على هذا الاسلوب من مآخذ إلا أن محاسنه تفوق عيوبـه، وهو أسلوب متبع في معظم دول العالم [7].

الحواشي

(1) حشيش، عادل أحمد ، المصدر السابق، ص 171.

(2) James, S. and Christopher, N., The Economics of Taxation,Philip Allan, Southmpton 1978, pp53 –56.

(3) الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 188-89.

(4) دراز، حامد عبد المجيد ، المصدر السابق، ص 198-201.

(5) Haveman , R. OP cit ,pp 65-69.

(6)دراز ، حامد عبد المجيد، نفس المصدر، ص 184-93.

(7)نفس المصدر،ص 202-9.

الفصل التاسع

الهيكل الضريبي

يوجد في الوقت الحاضر أنواع كثيرة من الضرائب ولكل نوع منها مزايا وعيوب. وعند قيام الدولة باختيار مزيج من الضرائب بأنواعها تبحث عن المزيج الامثل الذي يحقق الاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية. وأن اختيار المزيج الضريبي الامثل يعتمد على الالمام التام بأوضاع المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والمركز المالي للدولة، كما يعتمد الاختيار على فهم دقيق لأنواع الضرائب وما يميزها وما يؤخذ عليها. وقد ترتب على اختلاف أنواع الضرائب اختلاف الهياكل الضريبية

ولأجل التعرف على الأنواع المختلفة للضرائب يجب القيام بدراسة الهياكل الضريبية القديمة منها والحديثة. فهناك هيكل يتكون من ضريبة واحدة فقط وهناك هياكل ضريبية متكونة من ضرائب متعددة كالهيكل الضريبي المتكون من ضرائب على الاموال وضرائب على الاشخاص، والهيكل الضريبي المتكون من ضرائب مباشرة وغير مباشرة، وأخيراً الهيكل الضريبي المتكون من ضرائب على الدخل وأخرى على الثروة وثالثة على الانفاق. أما الهيكل الضريبي المتكون من ضريبة وحيدة فمثله تلك الضريبية، التي نودي بها على الناتج الصافي للأرض أو الضريبة على الريع العقاري. والشكل (9–1) يوضح ذلك. حيث يحتوي الشكل على تصنيفين للهياكل الضريبية، إذ صنفت الهياكل الضريبية الى هياكل قديمة وحديثة. هذا من جهة ومن جهة أخرى صنفت الهياكل الى هياكل تتضمن عن نوع واحد من

الضرائب وأخرى تعددت فيها أنواع الضرائب. وهكذا سيدور المبحث الاول في دراسة الهياكل الضريبية القديمة أما المبحث الثاني فيتضمن على مناقشة تفصيلية للهياكل الضريبية الحديثة.

شكل (9-1)

الهياكل الضريبية

الهياكل الضريبية الحديثة

الهياكل الضريبية القديمة

المبحث الاول

الهياكل الضريبية القديمة

نجد في هذا المضمار أن هناك هيكلاً متكوناً من ضريبة واحدة فقط وهيكلاً متكوناً من ضرائب على الاشخاص وضرائب على الاموال وعليه تقسم الهياكل القديمة الى

أولاً: الهيكل الضريبي المتكون من ضريبة واحدة

وفقاً لنظام الضريبة الوحيدة يتكون الهيكل الضريبي من ضريبة واحدة. وقد نادى المفكرون بفرض ضريبة واحدة على الدخل بينما نادى آخرون بفرض ضريبة واحدة على الانفاق. الا ان من أشهر من نادى بالضريبة الواحدة في القرن الثامن عشر هم أصحاب المدرسة الطبيعية، إذ نادى مفكروها بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي للأرض حيث يعتبرون أن النشاط الزراعي هو المنبع الوحيد للثروة، وأن الأرض هبة من الله وهي تنفرد من بين عوامل الانتاج الاخرى في قدرتها على خلق فائض (ناتج صافي). وأن الفلاحون فقط هم الطبقة المنتجة في المجتمع. لذلك يجب ان لا تفرض الضريبة على النشاط التجاري والصناعي.

وفي نهاية القرن التاسع عشر نادى الكاتب الامريكي هنري جورج بفرض ضريبة واحدة على الزيادة الرأسمالية التي تحصل في قيمة الارض (الريع). فبالنسبة له أن الزيادات السكانية تقود الى التوسع في العمران الذي يؤدي الى حدوث زيادة في قيمة الاراضي، فهذا هو ناتج اجتماعي وليس ناتج جهد أصحاب

الاراضي. وأن من العدالة أن ينتفع منه جميع أفراد المجتمع. ومن ثم يصبح من المنطق مصادرة الزيادة التي حصلت في قيمة الاراضي لصالح الدولة عن طريق الضريبة الوحيدة [1].

أن نظريات الضريبة الوحيدة قد واجهت انتقاداً ولم تلق قبولاً. وبات موضوع التعددية المعتدلة للضرائب أمراً مقبولاً في أغلب دول العالم. ولا يغيب عن البال أن الافراط في التعددية يقود الى ارهاق دافعي الضرائب وزيادة في تكاليف جبايتها.

ثانياً: الهيكل الضريبي المتكون من ضريبة اشخاص وضريبة أموال

تعتبر الضرائب على الاشخاص من أقدم أنواع الضرائب التي عرفها التاريخ المالي، وقد استخدمت في كافة الحضارات القديمة [2]. فالضرائب على الاشخاص هي تلك الضرائب التي تتخذ من الفرد نفسه وعاء للضريبة، ولهذا يقال لها أيضاً ضريبة الرؤوس" . وتكون ضريبة الرؤوس بعدة صيغ. فهي أما إن تفرض على جميع أفراد المجتمع دون تمييز، أو قد تفرض على جميع أفراد المجتمع بإستثناء طبقة خاصة منه، كما قد تفرض على فئة معينة ضمن مدى عمري معين. أما سعر الضريبة فقد يكون ثابتاً أو قد يكون تصاعدياً أو تنازلياً حسب الطبقة الاجتماعية والاقتصادية التي ينتمي اليها الفرد [1].

وقد كانت ضرائب الرؤوس في الماضي مصدراً رئيسياً من مصادر ايرادات الدولة، إلا أن التطور الذي حصل في دور الدولة وارتقاء المجتمعات قد أدى الى تزايد حاجة الدولة الى تمويل الانفاق العام، وبات الاعتماد على مثل هذا المصدر التمويلي قليل الأهمية. كما ان اتخاذ الفرد وعاءً للضريبة بات أمراً غير مقبولاً في

العصر الحديث وقد أدى هذا الى الابتعاد عن الضريبة على الاشخاص والاخذ بنظام الضريبة على الاموال فقط

أما الضرائب على الاموال فهي ضرائب تتخذ من الدخل والثروة وعاءً لها فالدخل هو المبلغ الذي يحصل عليه الشخص عن جهد بذله أو عن ملكيته لوسائل الانتاج خلال فترة زمنية معينة. بينما الثروة هي ما يملكه شخص من موجودات حقيقية ونقود وأوراق مالية (أسهم وسندات) في لحظة معينة، أي هي ما يملكه الشخص من بيوت وأرض وسيارات ووسائل انتاج ونقود وسندات قروض وأسهم في الشركات وما إلى ذلك. فالدخل هو تدفق والثروة هي رصيد. ومع الزمن أصبحت القاعدة هي اتخاذ الدخل وعاء للضريبة، واعتبر اتخاذ الثروة كوعاء للضريبة استثناء على ذلك

المبحث الثاني

الهياكل الضريبية الحديثة

ويمكن تقسيم الهياكل الضريبية الحديثة الى نوعين

أولاً: الهيكل الضريبي المتكون من ضرائب مباشر وغير مباشرة

يعتبر تصنيف الضرائب الى ضرائب مباشرة Direct Taxesوغير مباشرة Indirect Taxes من أهم التصنيفات التي يتناولها علم المالية العامة. لأن فرض هذا النوع من الضرائب دون ذاك له تأثير على العدالة الضريبية وعلى توزيع العبء الضريبي وأخيراً على توزيع الدخل

ورغم عدم وجود معايير دقيقة للفرز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة إلا أنها تعتبر جديرة بالمناقشة وأن من أهم هذه المعايير هو المعيار الإداري ومعيار نقل العبء الضريبي فالمعيار الاداري يتطلب توافر شرطين هما : وجود جداول وسجلات ضريبية ووجود اتصال مباشر بين الادارة الضريبية ودافع الضريبة. فالضريبة تعد ضريبة مباشرة إذا تم جبايتها بواسطة جداول وسجلات يدون فيها أسماء دافعي الضريبة ومقدار وموعد استحقاق الضريبة، وكان هناك اتصال مباشر بين دائرة الضريبة ودافع الضريبة. ومثال ذلك ضريبة الدخل على الاعمال الحرة وضريبة الدخل على الارباح التجارية والصناعية. أما إذا كان فرض الضريبة وتحصيلها لا يتطلب وجود جداول وسجلات مسبقة أو أن الامر لا يتطلب الاتصال المباشر بين دائرة الضريبة ودافع الضريبة، فإن الضريبة تعتبر ضريبة غير مباشرة. ومثال ذلك الضرائب المفروضة على المواد الاستهلاكية والملابس والمحروقات ، وغيرها

ويؤخذ على هذا المعيار عدم دقته في بعض المواضع. وعلى سبيل المثال،أن الضريبة على الارباح المتحققة في بيع الاوراق المالية تعتبر بموجب هذا المعيار ضرائب غير مباشرة لعدم وجود جداول أو سجلات مسبقة ولا تجبى بطريقة الاتصال المباشر بين الادارة الضريبية ودافع الضريبة. بينما في الواقع هي ضريبة دخل لا تختلف عن الضريبة على الرواتب ومن المفروض أن تقع ضمن صنف الضرائب المباشرة

أما بالنسبة لمعيار نقل العبء الضريبي فإن التفرقة تكون بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة على أساس امكانية نقل العبء الضريبي. فالضريبة بموجبه

تعتبر ضريبة مباشرة إذ لم يكن بالامكان نقل عبئها من الشخص الذي فرضت عليه الضريبة الى شخص آخر. غير أن هذا المعيار يعتبر معيار غير دقيق كذلك، ويؤخذ عليه أنه في حالة فرض ضريبة ما على تاجر أو منتج فإن نقل الضريبة الى المستهلك يتوقف على مرونة العرض والطلب وظروف التكلفة وشروط السوق لسلعة ما. فعلى سبيل المثال، أن الضريبة على السلعة قد لا تنقل بالكامل من المنتج الى المستهلك لأن العرض عديم المرونة، فوفقا لمعيار الراجعية تعتبر الضريبة مباشرة. أما إذا بالامكان نقل كامل الضريبة الى المستهلك لأن العرض لا نهائي المرونة فإن الضريبة تعتبر ضريبة غير مباشرة . وأخيرا وفي الحالة التي يمكن نقل جزء من الضريبة الى المستهلك فإن الجزء المنقول منها يعتبر ضريبة غير مباشرة، والجزء الاخر يعتبر ضريبة مباشرة، فاعتبار الضريبة ضريبة مباشرة حينا وغير مباشرة في حين آخر يعتبر أمرا غير مقبول [4].

والأردن على سبيل المثال يأخذ بهذا التصنيف للضرائب كما مبين في الجدول (9-1) والشكل (9-1).

جدول (9-1)

هيكل الايرادات الضريببة في الأردن 1992-1995

(مليون دينار)

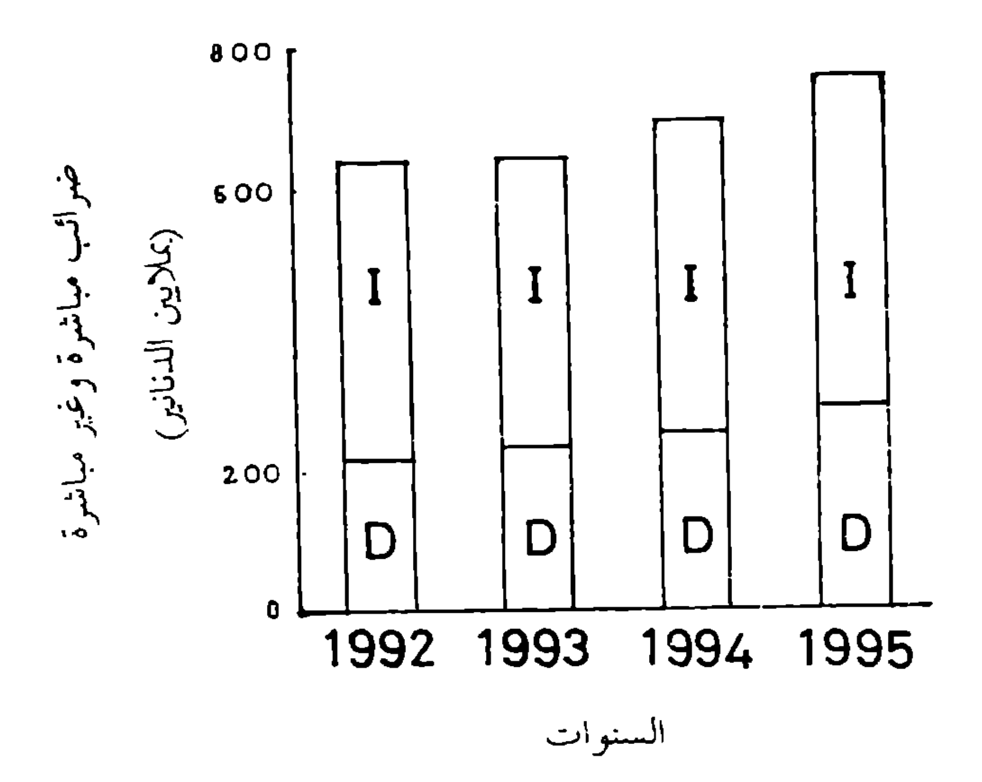
نوع الضريبة	السنوات			
	1992	1993	1994	1995
مباشرة	214.5	231.4	249.5	287.5
غير مباشرة	424.8	412.0	444.9	470.4

الاجمالي	639.3	643.4	694.4	757.9

المصدر البنك المركزي الاردني. النشرة الاحصائية السنوية. أيار. 1996ص22 والنشرة الاحصائية السنوية. أيار 1998 ص 44.

شكل (9-2)

الهيكل الضريبي في الأردن 1992-1995



حيث يوضح الشكل البياني الهيكل الضريبي في الأردن للسنوات 1993 –1996، وهو متكون من ضرائب مباشرة D واخرى غير مباشرة I ، فالضرائب المباشرة تتكون من ضرائب على الدخل والارباح بالنسبة للشركات والافراد والموظفون والمستخدمون والارباح الموزعة وضرائب أخرى. أما الضرائب غير المباشرة فتتكون من ضرائب على التجارة الخارجية كالضرائب الجمركية والضرائب الاضافية على المستوردات والغرامات والصادرات وضرائب أخرى. وكما يبدو لنا من الشكل أعلاه أن حصيلة الضرائب غير المباشرة أكبر من حصيلة الضرائب المباشرة في الهيكل الضريبي في جميع السنوات

ثانياً: الهيكل الضريبي المتكون من ضرائب على الدخل والثروة والانفاق

سنناقش في المضمار الهيكل الضريبي المتكون في هذه المرة من ضرائب على الدخل وضرائب على الثروة وضرائب على الانفاق على التوالي

1- الضريبة على الدخل

أن هذا النوع من الضرائب يتخذ من دخل الشخص الطبيعي أو المعنوي وعاء له. وتعتبر ضريبة الدخل Income Tax اكثر أنواع الضرائب انتشاراً في العالم، بل أنها تعتبر الأكثر أهمية في النظام الضريبي لأنها الأكبر حصة في حصيلة الايرادات من الضريبة. وتعزى هذه المكانة التي تحتلها ضريبة الدخل الى التطورات التي حصلت في الدخل. فدخل العمل ورأس المال قد تطور مع التطور الصناعي ومع تطور حجم التبادل مع العالم الخارجي ومع تطور السوق المالية وما حققه رجال الأعمال من أرباح طائلة. كما أن فرض الضريبة على الدخل لا

تعرضه الى الفناء لكونه مصدر متجدد بينما فرض الضريبة على رأس المال قد يؤدي الى نضوبه. وأخيراً فقد أصبح لضريبة الدخل هذه المكانة لأن هذه الضريبة يمكن أن تلعب دوراً فعالاً في إعادة توزيع الدخل، فهي أشد عبئاً على الاغنياء وأقل عبئاً على الفقراء (5).

ويمكن ان نميز هنا بين نظامين لضريبة الدخل هما نظام الضريبة على مجموع الدخل ونظام الضريبة على نوعية الدخل

أ. الضريبة على مجموع الدخل

ان دخل دافع الضريبة المتأتي من الاجور والفوائد على رأس المال وايجارات العقار والارباح من مختلف مصادرها يجمع في وعاء واحد وتفرض عليه الضريبة. ويتميز هذا النظام بالبساطة. كما يتميز بغزارة حصيلة الضريبة وانخفاض تكلفة جبايتها وأنه أكثر ملائمة للادارة الضريبية في الدول المتقدمة. وأخيراً يعتبر هذا النظام الضريبي أكثر تحقيقاً للعدالة الضريبية لأنه ينظر الى ظروف دافع الضريبة نظرة شاملة ومما يؤخذ على هذا النظام هو كبر حجم الضريبة ومحاولة التهرب منها، ولو كان ذلك تهرباً جزئياً.

ب. الضرائب على نوعية الدخل

وبموجب هذا النظام يقسم الدخل حسب طبيعة مصادره الى اقسام منفصلة عن بعضها، وتفرض ضرائب دخل مختلف باختلاف المصدر. فمصادر الدخل هي العمل ورأس المال ومزيج من العمل ورأس المال فالعمل قد يمارس من قبل الفرد نفسه ولحسابه، وبذلك يخضع دخل العمل الى ضريبة دخل المهن الحرة، كما هو

حال في دخل الطبيب والمحامي. أما إذا كانت ممارسة العمل لحساب الاخرين فإن خل العمل يخضع لضريبة الدخل على الاجور والرواتب، كما هو الحال في دخل عامل والموظف

أما بالنسبة الى رأس المال فنميز هنا بين دخل رأس المال الثابت ودخل رأس مال المنقول. إذ يخضع رأس المال الى ضريبة الدخل على الاملاك والمسقفات ثلاً بينما يخضع دخل رأس المال المنقول الى الضريبة على ايراد القيم المنقولة(6). خيراً يخضع الدخل المترتب عن مصدر مختلط من العمل ورأس المال الى ضريبة تختلف باختلاف نوع النشاط الاقتصادي من زراعي وصناعي وتجاري.

ومن مزايا الاسلوب النوعي في الضريبة هو اتاحة الفرصة أمام المشرع في فيض معدل الضريبة على دخل العمل ورفعه على دخل رأس المال، بينما يقوم رض معدل ضريبة معتدل على الدخل من المصدر المزيج أي وسطاً بين معدل ضريبة على دخل العمل ومعدل الضريبة على دخل رأس المال. كما أن هذا سلوب يتيح الى السلطة المالية ان تضع قواعد وأسس في الجباية تختلف باختلاف بيعية مصدر الدخل. ومثال ذلك جباية الضريبة على الرواتب التي تتم بأسلوب حجز عند المنبع. أما الانواع الاخرى من الضرائب فقد تجبى طوعاً أو بالاسلوب باشر وهكذا إلا أن ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو حدوث الازدواج الضريبي. ا هو الحال مع الضريبة على الارباح التجارية والصناعية وهذا يتعارض مع دأ العدالة الضريبية

2- الضرائب على الثروة [7]

هناك عدة أنواع من الضرائب على الثروة Wealth Taxes غير أن من أهم أنواعها هو الضريبة العادية والضريبة الاستثنائية على الثروة والضريبة على الزيادة في الثروة والضريبة على التصرف بها.

أ. الضرائب العادية على الثروة

ان الثروة هي الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة بمعدلات منخفضة في الغالب، وذلك بسبب كبر حجم وعاء الثروة في المجتمع، مما يؤدي الى الحصول على ايرادات ضريبية غزيرة.

وأن من مزايا هذه الضريبة أنها تحفز على استخدام الثروات العاطلة والا تآكلت سنة بعد أخرى كما أنها تتماشى مع مبدأ العدالة الضريبية. إلا أن ما يؤخذ عليها هو أن ضخامة حجم الوعاء الضريبي يتطلب جهاز ادارة ضريبية كبير. أضف الى ذلك الصعوبة التي تواجهها الادارة الضريبية في حصر الاجزاء الكثيرة للثروة مما يؤدي الى اخفاء بعضها عن المخمنين والتهرب من دفع الضريبة [8].

ب. الضريبة الاستثنائية على الثروة

أن الدولة تلجأ الى مثل هذا النوع من الضرائب في الحالات الطارئة والاستثنائية، وذلك أما من أجل الحصول على ايرادات بسبب الظروف الاستثنائية كالحرب وما بعد الحرب أو بهدف اعادة توزيع الثروة في ظروف مرحلية أخرى. وقد استخدمت هذه الضرائب في بعض دول أوروبا بعد الحرب العالمية الاولى

والثانية. ومثال ذلك الضرائب الاستثنائية على أرباح الحروب أو ضرائب الاغتناء وهذه تفرض على الذين حققوا ثروات طائلة بسبب الحرب

ج. الضريبة على الزيادة في الثروة

وهذا النوع من الضرائب يفرض على الزيادة العفوية أو الفجائية في الثروة التي تحصل دون أن يكون للفرد جهداً في تحقيقها، كالزيادة النقدية أو غير النقدية التي تحصل في ثروة الشخص على أثر ربح جائزة يانصيب، كما تمثل الزيادة في قيمة العقارات التي حصلت بسبب التوسع العمراني، زيادة في الثروة لم يبذل الفرد جهوداً في تحقيقها. وهو ما سبق أن ذكرناه في موضوع الاتاوة [9].

د. الضريبة على التصرف بالثروة

وهي ضريبة تفرض على أشكال الثروة عند انتقالها من شخص إلى آخر، أي عند تداول الثروة بين الاحياء، كالضرائب على التسجيل العقاري والسيارات، وما إلى ذلك. كما تفرض هذه الضريبة كذلك على انتقال الثروة التي كان يحملها الشخص المتوفى الى ورثته، أي الضريبة على التركة ففي لحظة وفاة الفرد يخضع ما كان يحمله الفرد من الثروة الى ضريبة التركات. وقد تقر هذه الضريبة بأساليب مختلفة. فهي قد تفرض على اجمالي التركة إذ يتم حصر التركة من قبل المخمنين في الادارة الضريبية، وبعد طرح الديون التي بذمة المتوفي يتم اخضاع المبلغ المتبقي الى ضريبة التركات أو قد تفرض الضريبة على حصة الوارث،وفي هذه الحالة تراعى الظروف الشخصية ومبدأ العدالة الضريبية. وأخيراً قد تفرض

الضريبة بطريقة تجمع بين الاسلوب الاول والثاني ، فهي تفرض علـــى صـــافي مجموع التركة بالاضافة الى فرضها على حصة الوارث [10].

3- الضرائب على الانفاق

يقسم انفاق الدخل الى انفاق علـــى الاســـتهلاك وانفـــاق علـــى الاســـتثمار. والضرائب على الانفاق هي الضرائب التي تفرض على مختلف أوجه الانفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية فقط ، ولذلك يقال لها ضرائب الاستهلاك Consumption Taxes ولما كان خضوع السلع والخدمات الاستهلاكية للضرائب قد يحصـــل فـــي مرحلة الانتاج أو في مرحلة التداول، لذلك نجد أن ضريبة الاستهلاك قـــد أخـــذت أسماء مختلفة تبعاً للمرحلة التي فرضت فيها. فإذا خضعت السلعة الى الضريبة عند انتاجها اطلق عليها ضريبة الانتاج Exise Tax ، أمـــا إذا خضعـــت الســـلعة الـــى الضريبة عند البيع عرفت بضريبة المبيعـــات Sale Tax أو ضريبـــة المشـــتريات Purchase Tax

وأن ما يميز هذا النوع من الضرائب هو غزارة حصيلتها كمـــا أن أغلـــب الناس لا يشعرون بثقل عبئها لأنها مدموجة في سعر السلعة. أضف إلى ذلك قلـــة تكاليف جبايتها و صعوبة التهرب منها وفضلاً عن ذلك نجد أن من طبيعة هـــذا النوع من الضرائب هو التأثر المباشر بحالات الكساد والرخاء. عليه يمكن ان تعتمد السياسة المالية على هذا النوع من الضرائب دون غيره بصورة اكبر. ومما يؤخـــذ على الضرائب على الانفاق هو الانخفاض الشديد في حصيلتها في حالات الكســـاد والركود، وما يترتب عليها من عجز ضخم في الايرادات العامة كما يؤخذ عليـــها

كذلك، أنها تفرض على الغني والفقير على حد سواء دون مراعاة للحالة الشخصية والاقتصادية للفرد، مما يجعلها بعيدة عن تحقيق العدالة الضريبية

حيث أن الانفاق على الاستهلاك من السلع والخدمات قد يكون موجهاً الى شراء سلع وخدمات وطنية (محلية) أو سلع خدمات أجنبية (مستوردة) أو مزيجاً من هذين النوعين من السلع والخدمات [11]. وفيما يلي سنناقش هذين النوعين من الضرائب بصورة متعاقبة.

أ.الضرائب على السلع والخدمات المنتجة محلياً

وهي ضرائب انفاق تفرض على السلع والخدمات الاستهلاكية الوطنية ويكون فرض الضريبة هنا باساليب ثلاثة إذ قد يكون فرض الضريبة محصوراً بسلعة أو خدمة واحدة فقط. او بمجموعة مختارة من السلع والخدمات أو أن ضريبة الانفاق تفرض على كافة السلع والخدمات المحلية. هذا من جهة ومن جهة أخرى يتم فرضها الضريبة بثلاث أساليب متباينة كذلك، فهي إما أن تفرض في مرحلة واحدة أو تفرض على كافة المراحل او على القيمة المضافة ومثال ذلك الضرائب على المواد الغذائية والسيكاير والمنظفات والملابس

(1)الضريبة على السلعة في مرحلة واحدة

أن أي سلعة تمر بمراحل الانتاج والتوزيع ومن ثم بالاستهلاك، ووفقاً لطريقة الضريبة على مرحلة واحدة One Stage Tax يتم فرض الضريبة على السلعة عندما يتم صنعها، أو في مرحلة التوزيع عندما تفرض على السلع عند انتقالها من تاجر

الجملة الى تاجر المفرد. كما أن الضريبة قد تفرض في مرحلة الاستهلاك عندما يتم استهلاكها فعلاً، ومثال ذلك فرض الضريبة على استهلاك التيار الكهربائي.

(2)الضريبة على السلعة في كافة المراحل

وهي ضريبة انفاق تفرض على السلعة في المراحل كافة All Stages Tax. فهي تفرض في مرحلة الانتاج والتوزيع والاستهلاك للسلعة. فعلى سبيل المثال تخضع المادة الاولية التي تصنع منها السلعة الى الضريبة، ثم تخضع الى الضريبة ثانية عندما تصبح نصف مصنعة، ومن ثم تخضع الى الضريبة عندما يكتمل صنعها. أي سلعة تامة الصنع وتنتقل الى تاجر الجملة. كما تخضع السلعة الى الضريبة عند انتقالها من تاجر الجملة الى تاجر البيع بالتجزئة (تاجر المفرد). وأخيراً وفي مرحلة الاستهلاك تخضع السلعة الى الضريبة عند انتقالها من تاجر التجزئة الى المستهلك. وفيما يلي مثالاً رقمياً عن سلعة ما تفرض عليها الضريبة في خمس مراحل ابتداء من المادة الاولية وانتهاء باستهلاكها. وفي مثالنا هذا نفترض أن معدل الضريبة هو 10% وأن عبء الضريبة المتراكم على جميع المراحل سيتحمله المستهلك في النهاية وهذا ما يبينه الجدول (9-2).

حيث أن المستهلك يدفع في النهاية ما مقداره 517 ديناراً ثمناً للسلعة متضمناً على ضرائب تراكمت خلال مراحل الانتاج والتوزيع والاستهلاك بلغت حصيلتها 149 ديناراً

جدول (9-2)

الضريبة على السلعة في كافة المراحل

(بالدينار)

المرحلة	قيمة السلعة في بداية المرحلة	تكاليف الانتاج	الارباح في كل مرحلة	قيمة السلعة في نهاية المرحلة	مقدار الضريبة
الاولى	100	-	-	100	10
الثانية	110	50	40	200	20
الثالث	220	70	30	320	32
الرابعة	352	28	20	400	40
الخامسة	440	20	10	470	47
	517				149

(3) الضريبة على القيمة المضافة

وهي ضريبة على الانفاق الاستهلاكي للسلع والخدمات في المراحل كافة،الا ان وعاء الضريبة هنا سيكون القيمة المضافة وليس قيمة السلعة في نهاية المرحلة. وأن سعر الضريبة قد يكون موحداً في جميع المراحل وبالنسبة الى جميع انواع السلع والخدمات أو مختلفاً باختلافها. وتوضيحاً للفكرة يعرض الجدول (9-3) مثالاً رقمياً بذلك

جدول (9-3)

الضريبة على القيمة المضافة

(بالدينار)

المرحلة	قيمة السلعة في بداية المرحلة	قيمة السلعة في نهاية المرحلة	القيمة المضافة	حصيلة الضريبة
I		100	100	10
II	110	200	90	9
III	209	339	130	13
IV	352	412	60	6
V	418	448	30	3
	451			41

حيث أن السلعة تباع الى المستهلك بسعر 451 ديناراً علماً بأن الضريبة على القيمة المضافة Value Added Tax بلغت 41 ديناراً فقط وبمقارنة حصيلة الضريبة عند فرضها على القيمة المضافة الى السلعة في جميع المراحل مع حصيلتها التراكمية عند فرضها على قيمة السلعة في نهاية المرحلة، نجد أن الاخيرة بلغت ما يزيد على ثلاثة اضعاف ونصف الضريبة على القيمة المضافة.

ب.الضرائب على السلع المستوردة

لا يقتصر فرض ضريبة الانفاق على السلع والخدمات المنتجة محلياً بل يتعداه الى الانفاق على السلع والخدمات المستوردة، وتعرف هذه الضريبة بالضريبة الجمركية Custom Tax وهي ضريبة تفرض على السلعة عند تجاوزها الدائرة الجمركية أثر دخولها الى البلاد

وأن ما يميز الضرائب الجمركية أنها تلعب دوراً هاماً في تحقيق الأهـــداف التنموية، بالاضافة الى دورها الفعال الذي يمكن ان تلعبه في المشاركة في تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات الذي يتزامن مع بداية مرحلة التنمية

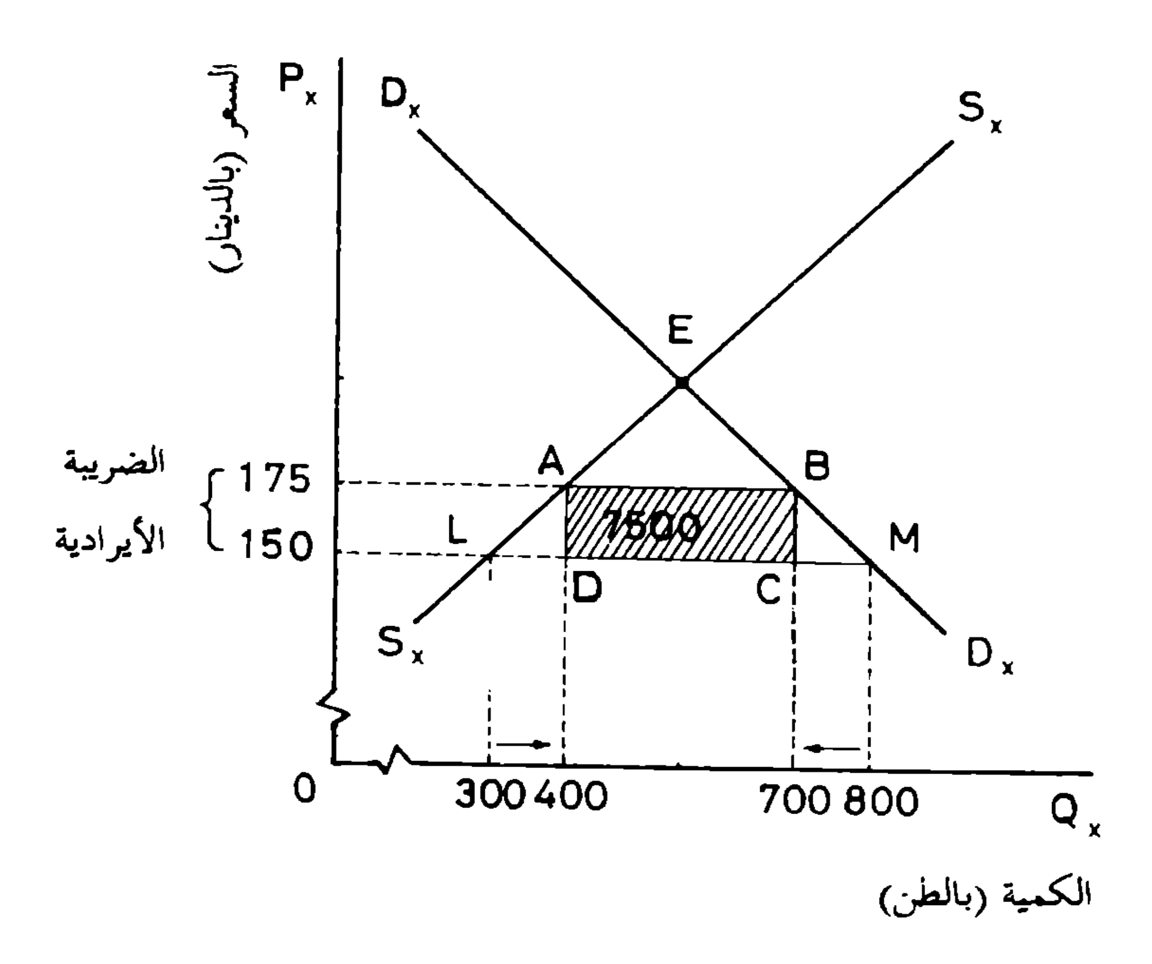
هذا وأن الغرض الاساسي من استخدام الضريبة الجمركيـــة علـــى الســـلع المستوردة هو تحقيق هدف مالي، وهو الحصول على أقصى حصيلة ممكنـــة مـــن الضريبة الجمركية [12]. ولذلك يطلق على هذه الضرائـــب "الضرائـــب الايراديـــة" Revenue Taxes.

ولتوضيح فكرة الضرائب الايرادية دعنا نفترض أن هناك سلعة مثل سلعة X وأن جودة السلعة المنتجة محلياً متطابقة مع جودة السلعة المســـتوردة فـــي ســـوق تســـودها المنافســـة اصـــلاً كمـــا بيـــن ذلـــك فـــي الشـــكل (9-3) حيث يمثل المحور الافقي الكميات المعروضة والمطلوبة من السلعة X أما المحـــور الرأسي فيمثل السعر ، ويمثل $S_x S_x$ منحنى العرض بينما يمثل D_xD_x منحنى الطلـــب، فإذا كان سعر السلعة المستوردة في ميناء العقبة 150 ديناراً قبل فـــرض الضريبـــة الجمركية فإن الكمية المطلوبة من السلعة هي 800 طن، وأن الكمية المعروضة مـــن السلعة من قبل الصناعة الوطنية هي 300 طن وهي أقل من الكمية المطلوبة بمقدار 500 طن. لذلك هناك حاجة الى استيراد المقدار 500 طن من السلعة.

أما لو فرضت ضريبة جمركية قدرها 25 ديناراً على الطن الواحد فإن السعر سيرتفع الى 195 دينار وهذا سيؤدي الى انخفاض الكمية المطلوبة من 700 الـــى 300 طن ، ويترتب على هذا تقلص الحاجة الى الاستيراد من السلعـــة X من

شكل (9-3)

الضريبة الايرادية



500 الى 300 طن، وستكون حصيلة الدولة من الضريبة الجمركيـــة هـــي حـــاصل ضرب 25 في 300، أي 7500 ديناراً. والمتمثلة بمساحة المستطيل ABCD.

ويتضح لنا أن هناك علاقة عكسية بين الضريبة الجمركية والكمية المطلوبـــة من السلعة، فكلما زادت الضريبة الجمركية كلما قل الطلب على السلعة x ، كما أن

هناك علاقة طردية بين الضريبة الجمركية والكمية المعروضة من السلعةX المنتجة حلياً فكلما ارتفعت الضريبة الجمركية كلما زاد عرض الصناعة الوطنية لإنتاجها ن السلعةX ، وهذا يعني كذلك أن هناك علاقة عكسية بين الضريبة الجمركية الكمية المستوردة من السلعةX ، أي كلما زادت الضريبة الجمركية كلما قلت لكمية المستوردة من السلعة X والعكس بالعكس

ولما كان الهدف من فرض الضريبة الجمركية هو الحصول على أقصى حصيلة ضريبية ممكنة، فإن هذا يعني أن مساحة المستطيل ABCD –الواقع ضمن لمثلث ELM- يجب أن تكون اكبر ما يمكن

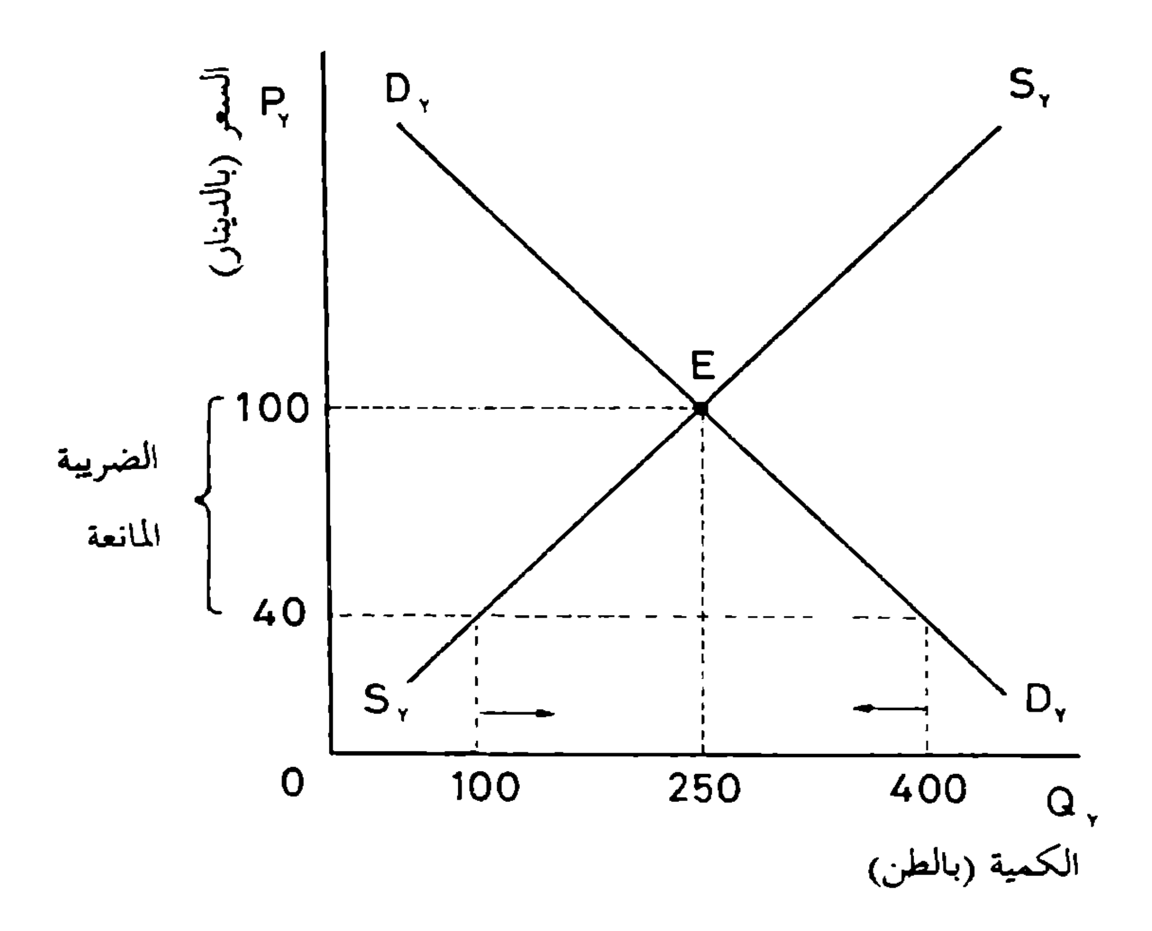
وفي الحالة التي يكون فيها الغرض من فرض الضريبة الجمركية هو تحقيق هداف اقتصادية او اجتماعية او سياسية، فإن الضرائب تفرض بأسعار مرتفعة جداً. ذلك بقصد منع دخول السلع الاجنبية نهائياً الى البلاد. فإذا كان الهدف سياسياً رضت ضرائب جمركية عالية جداً على السلع المستوردة من بلد معين بهدف منع خولها. أما إذا كان الهدف هو الحماية الاقتصادية للصناعة الوطنية فإن فرض ضريبة جمركية عالية سيحول دون استيرادها وأخيراً إذا كان الهدف هو هدف جتماعي ، كحماية المجتمع صحياً واخلاقياً، فإن فرض الضريبة الجمركية العالية جداً سيقود الى الحيلولة دون دخول السلع الاجنبية المقصودة [13]. وتعرف الضرائب جمركية في مثل هذه الحالات بالضرائب المانعة Prohibitive Taxes.

ففي حالة فرض ضريبة جمركية مانعة، فإن مقدارها يجب أن يكون مساوياً ى 60 ديناراً وبذلك ستكون الكمية المطلوبة من السلعة Y والكمية المعروضة نها من قبل الصناعة الوطنية هي 250 طن ويكون السعر هو 100 ديناراً وهكذا

ستنتفي الحاجة الى الاستيراد ، إذ أن الضريبة الجمركية قد أدت الى منع دخول السلعة Y اطلاقاً الى البلاد. اما الدولة فسوف تكون حصلتها من الضريبة الجمركية مساوية الى الصفر في هذه الحالة، كما بين في الشكل (9–4).

شكل (9–4)

الضريبة المانعة



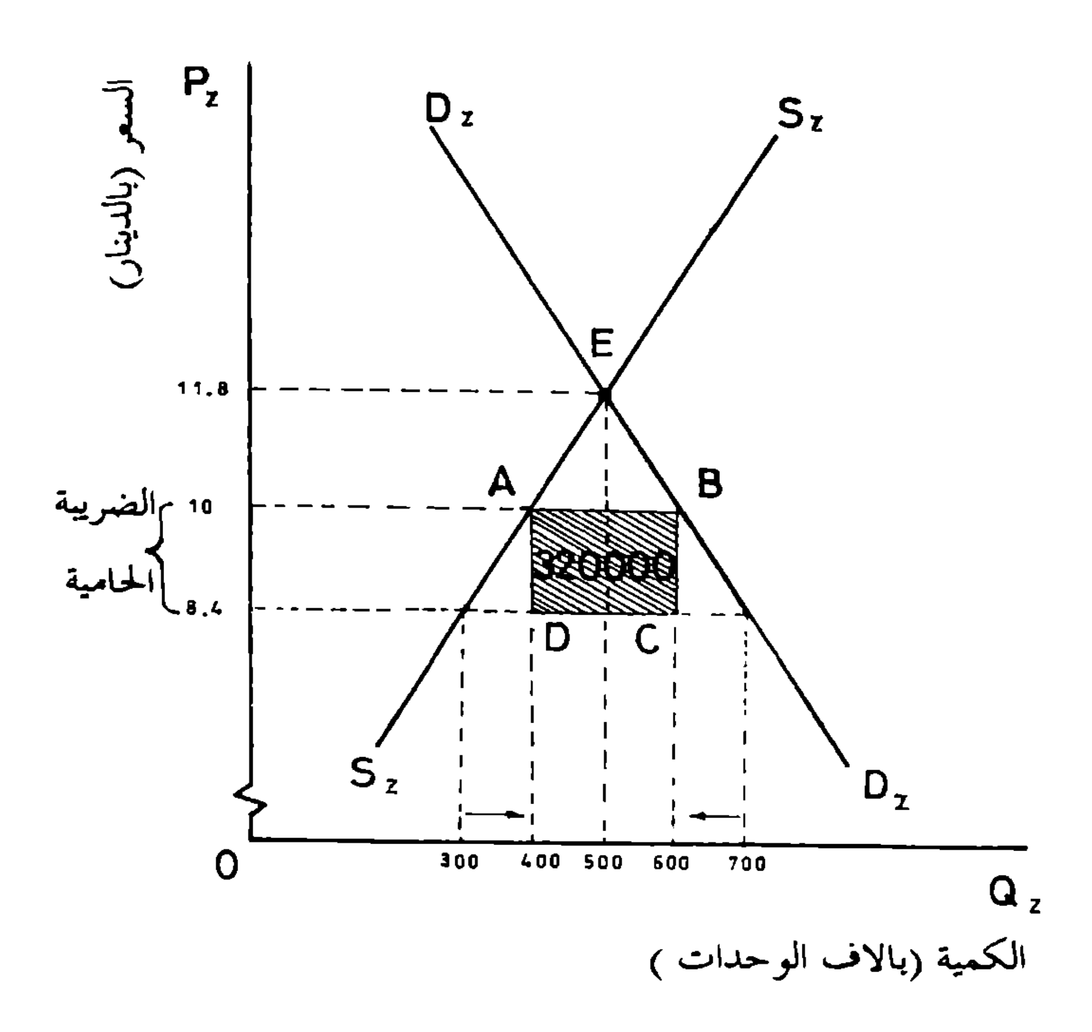
أما لو كان الهدف من فرض الضريبة الجمركية على السلعة هو حماية الصناعة الوطنية الناشئة والتي تعتبر في الوقت الحاضر غير قادرة على سد حاجة السوق المحلية من السلعة Z بصورة تامة، ففي هذه الحالة يكون فرض الضريبة الجمركية على السلعة المستوردة بمستوى يسمح باستيراد كمية محددة من السلعة Z والتي تشكل مع الانتاج الوطني من السلعة Z ما تحتاجه السوق المحلية من السلعة. وتعرف هذه الضرائب باسم الضرائب الحامية Protective Taxes. وفي الشكل (9-5) نعرض حالة الضريبة الحامية [14].

فلو فرضنا ان الخطة المرسومة للانتاج المحلي من السلعة Z هو 400 ألف وحدة فإن السعر سيكون 10 ديناراً ، وأن الكمية المطلوبة ستكون 600 ألف وحدة وأن الكمية المستوردة من السلعة قد تقلصت من 400 ألف وحدة قبل فرض الضريبة الجمركية الى 200 ألف وحدة بعد فرضها. ولما كانت الضريبة الجمركية المفروضة على الوحدة الواحدة هي 1.6 ديناراً فإن حصيلة الضريبة الجمركية الحامية تساوي عدد الوحدات من السلعة Z المستوردة مضروباً في الضريبة الجمركية على الوحدة الواحدة ، أي 200000×1.6=320000 ديناراً ، وهذه الحصيلة يمكن أن تمثل بمساحة المستطيل المظلل ABCD.

وبهذا نكون قد ناقشنا أهم التصنيفات للضرائب، أي أهم مكونات الهياكل الضريبية الاكثر استخداماً في أغلب الانظمة المالية في العالم

شكل (5-9)

الضريبة الحامية



الحواشي :

(1) انظر الصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 167-70. وكذلك دراز. حامد عبد المجيد المصدر السابق، ص 128-31.

(2) شامية، أحمد زهير والخطيب، خالد،المصدر السابق، ص 153.

(3) دراز ،حامد عبد المجيد، المصدر السابق،ص 132.

(4) سنعود الى مناقشة هذا الموضوع بالتفصيل عند مناقشة العبء الضريبي.

(5) Musgrave, R.وكذلك الصكبان ، عبد العال، المصدر السابق، ص 224- 54 &Musgrave ,P.,Op cit.pp335-36 and pp 396-424.

(6) الصكبان، عبد العال،المصدر السابق، ص 231-33.

(7) يقصد بالثروة جميع ما يمتلكه الفرد من موجودات في لحظة زمنية، وقد تكون هذه الموجودات حقيقية كالاراضي والبنايات والسيارات وما إلى ذلك وموجودات نقدية كالنقود المحمولة والمودعة في البنك وأخيراً قد تكون موجودات مالية كالاسهم والسندات

(8) James ,S. and Nobes,C. Op cit, pp 202-206, Musgrave, R. and Mugrave, P., Op cit. pp 469-92, and Hyman, D. Op cit, pp 583-609.

وانظر كذلك دراز، حامد عبد المجيد،المصدر السابق ،ص 139-41.

(9) الصكبان ،عبد العال، المصدر السابق، ص245 -52 و دراز حامد عبد المجيد، المصدر السلبق،ص 141-45.

(10) James, S.an Nobes c. Opcit , pp 607,.

وكذلك دراز حامد عبد المجيد، المصدر السابق ، ص 145-47.

(11) هناك ضرائب على الانفاق الشخصي الا الها قليلة الاهمية في نظرنا ولذلك يقتصر شرحنا للضرائب على الاستهلاك على النوعين المذكورين فقط

(12) Solman, J. ,Economics, Horvester Wheat Sheaf Prentice Hall, NY 1991 pp 872-73.

(13) Ibid, pp 864-66.

(14) Baumol, W and Blinder , A., Op cit, pp 379-86.

الفصل العاشر

العبء الضريبي

من المعروف أن الضرائب تفرض على الاشخاص الطبيعيين والمعنويين بموجب القانون، إلا أن هناك امكانية في بعض الحالات لنقل الضريبة كلياً أو جزئياً والقائها على شخص آخر، كما أن هذا النقل قد يكون متجهاً الى الامام أو راجعاً الى الخلف، وهذا ما تضمنه المبحث الاول من هذا الفصل. أما في المبحث الثاني فندرس تأثيرات الضرائب على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو

المبحث الاول

نقل العبء الضريبي

أن القانون الذي تفرض بموجبه الضريبة يحدد الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يتحمل مسؤولية دفع الضريبة الى الدولة. وهنا لا بد أن نميز بين الحامل القانوني والحامل الفعلي لعبء الضريبة. فالحامل القانوني لعبء الضريبة هو الشخص المسؤول عن تسديد الضريبة التي فرضت عليه الى الدولة. اما الحامل الفعلي لعبء الضريبة فهو الشخص الذي يتحمل الضريبة فعلاً، وليس من الضروري ان يتحمل الضريبة من قام بدفعها الى الدولة

ففي الحالة التي لا يستطيع فيها الشخص الذي تفرض عليه الضريبة من نقلها او القائها على شخص آخر. فليس هناك نقل للعبء الضريبي Tax Incidence Shifting . وفي مثل هذه الحالة يعتبر الشخص نفسه هو الحامل القانوني لعبء الضريبة او الممول القانوني للضريبة وهو الحامل الفعلي لعبء الضريبة أو الممول الفعلي للضريبة. أما عندما يستطيع الشخص من نقل الضريبة التي تفرض عليه الى شخص آخر فإن هناك نقل للعبء الضريبي [1] وفي هذه الحالة يعتبر الشخص الذي فرضت عليه الضريبة هو الحامل القانوني لعبء الضريبة او الممول القانوني الذي يقوم بتسديد مبلغ الضريبة ومن ثم يقوم بنقل هذا المبلغ الى شخص آخر. فإذا كان الشخص الذي تستقر عليه الضريبة ولم يستطع من نقلها الى شخص آخر فهو الحامل الفعلي لعبء الضريبة او الممول الفعلي

وعلى سبيل المثال إذا أقدم تاجر على استيراد لخيوط الاصواف الصناعية فإنه سيقوم بدفع ضريبة جمركية على هذه المستوردات الى الدائرة الجمركية، ومن ثم يقوم هذا التاجر ببيعها الى مصانع النسيج بسعر يتضمن على الضريبة الجمركية، وأن مصانع النسيج ستلقيها بدورها على تجار الجملة وتجار الجملة هؤلاء سيلقونها على تجار المفرد (التجزئة) وفي النهاية سيستقر عبء الضريبة على المستهلك النهائي للمنسوجات الصوفية. فالمستورد الذي قام بدفع الضريبة الى الجمارك يعتبر الممول او الحامل القانوني لعبء الضريبة أما المستهلك فهو الممول او الحامل الفعلي لعبء الضريبة. أما المصانع وتجار الجملة وتجار التجزئة فهم بمثابة وسطاء في عملية نقل العبء الضريبي من المستورد الى المستهلك

هذا وأن نقل العبء الضريبي قد يكون بصـــورة كاملـــة أي أن باســـتطاعة لممول القانوني للضريبة من القاء الضريبة باكملها على شخص آخر، أو قد يكـون قل العبء الضريبي جزئياً أي ان جزء من الضريبة يتحملـــه الممـــول القـــانوني الجزء الاخر يتحمله الممول الفعلي للضريبة. كما قد يتمكن الممول القانوني احياناً ن نقل عبئاً ضريبياً أكبر من قيمة الضريبة المفروضة (2)

وأخيراً لا بد أن نشير الى ان نقل العبء الضريبي ربما يكون متجـــهاً الـــى لامام او متجهاً الى الخلف. ففي الحالة التي يتم فيها نقل الضريبة من المستورد الى لمستهلك، وفي الحالة التي يستطيع العمال من اجبار صاحب العمل علـــى زيـــادة جورهم بسبب ضريبة فرضتها الدولة على اجورهم، فإن نقل العـــبء الضريبـــي سيكون نقلاً الى الامام Forward Shifting اما في الحالة التي يستطيع صاحب العمل لذي تحمل ضريبة فرضت على انتاجه ولا يرغب في رفع ســـعر الســـلعة، فإنـــه خفض من أجور العمل أو من الاسعار التي كان مستعداً لدفعها عن المواد الاولية، إن نقل العبء الضريبي هنا سيكون نقلاً الى الوراء Backward Shifitng (3).

ولما كان نقل العبء الضريبي لا يتم الا من خلال المعاملات التبادلية، فـــإن هم موضوع نقل الضريبة يتطلب استخدام تحليل العـــــرض والطلـــب والعوامـــل مؤثرة على تحديد السعر والكمية التوازنية. حيث أن حصول عملية نقـــل العـــبء ضريبي او عدم حصوله ومقدار العبء المنقول الى الشخص الاخر يتوقف علـــى رونة الطلب والعرض للسلعة وعلى طبيعة تكاليف الانتاج وعلى درجة التنـــافس سائدة في السوق. وعليه سنناقش تأثير اختلاف مرونات عرض وطلب السلعة على

نقل العبء الضريبي، ومن ثم تأثير اختلاف طبيعة التكاليف وأخيراً تأثير التنافس في السوق على نقل العبء الضريبي

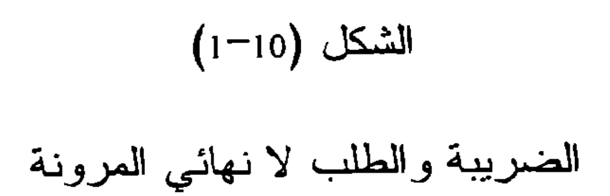
أولاً: مرونة العرض والطلب ونقل العبء الضريبي

وهنا سنقتصر مناقشتنا لتأثير اختلاف مرونات Elasticities العرض والطلب لسلعة ما على ثلاث حالات مختارة [4]، وسنعرض هذا في ثلاث حالات مختلفة عن نقل العبء الضريبي الى الامام

الحالة الاولى :

نفترض في هذه الحالة ان العرض مرن مرونة الوحدة وأن الطلب لا نهائي في المرونة بالنسبة للسلعةX، كما نفترض بأن السوق تنافسية. وهكذا نرى أن السوق تكون في حالة توازن عندما يقطع منحنى الطلب D_xD_x منحنى العرض S_xS_x.وبذلك يتحقق لشرط التوازن عند نقطة E_o ويكون السعر التوازني هو 30 ديناراً والكمية التوازنية هي 350 طناً، كما نلاحظ ذلك في الشكل (10−1).

حيث أن فرض ضريبة بمقدار 10 ديناراً على الطن الواحد من السلعةX يؤدي الى انتقال منحنى العرض عمودياً الى اعلى بمقدار الضريبة على الطن الواحد وبذلك سيصبح منحنى العرض الجديد S_xS_x الذي يتقاطعُ معُ منحنى الطلب D_xD_x عند نقطة E_1 وستكون الكمية التوازني الجديدة 250 طناً وهي أقل من الكمية التوازنية قبل فرض الضريبة. بينما بقي السعر التوازني الجديد عند مستواه السابق لم يتغير وفي هذه الحالة نرى أن المنتج سيحصل على اجمالي ايراد هو 7500 ديناراً أي (30×250) بعد فرض الضريبة. ولما كان المنتج لا يستطيع رفع السعر عن



الشكل (10-1)

الضريبة والطلب لا نهائي المرونة

ستواه السابق لذلك سيتحمل المنتج اجمالي مبلغ الضريبة 2500 ديناراً (250×10). في هذه الحالة يعتبر المنتج هو الممول القانوني والممول الفعلي في نفس الوقت، لن يكون هناك أي نقل للعبء الضريبي من المنتج الى المستهلك

الحالة الثانية :

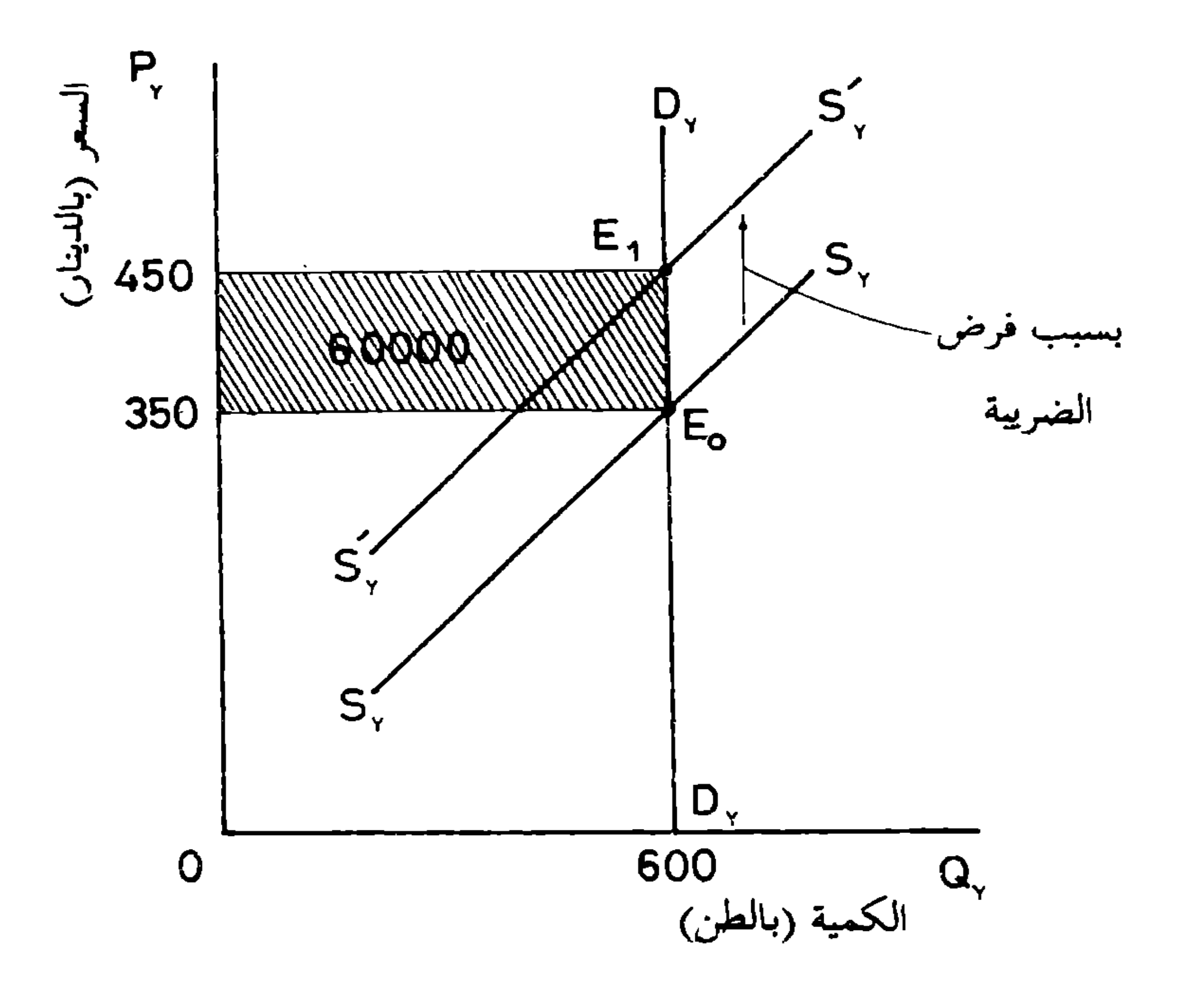
وفي هذه الحالة نفترض أن منحنى العرض S_yS_y أحادي المرونة وأن منحنى الطلب D_yD_y عديم المرونة وأن الظروف السائدة في السوق هي ظروف تنافسية. وهنا نرى أن شرط التوازن في السوق يتحقق بتقاطع منحنى العرض مع منحنى الطلب عند نقطة E_o وبهذا تكون الكمية التوازنية من السلعة Y هي 600 طناً، وأن سعر التوازن هو 350 ديناراً للطن الواحد، كما نلاحظ ذلك في الشكل (10−2). وبعد فرض الضريبة بمعدل 100 ديناراً للطن الواحد ينتقل منحنى العرض عمودياً الى أعلى بمقدار الضريبة على الطن الواحد من السلعة Y. وبذلك يتحقق التوازن من جديد عند النقطة E_1 ويترتب على ذلك عدم تغير الكمية التوازنية بينما يرتفع السعر التوازني من 350 الى 450 ديناراً. ولما كانت هذه الزيادة في السعر تساوي الضريبة المفروضة على الطن الواحد فإن هذا يعني أن المنتج نجح في القاء كامل العبء الضريبي على المستهلك. أي ان هناك نقل للعبء الضريبي وأن المنتج يعتبر الممول القانوني أو الحامل القانوني الذي يقوم بتسديد 60000 ديناراً الى الادارة الضريبية. ولما كان المستهلك سيتحمل ذلك من خلال السعر المرتفع. فإن المستهلك هو الممول الفعلي للضريبة

الحالة الثالثة :

وفي هذه الحالة نفترض بأن كل من العرض والطلب احادي المرونة، وأن السوق هي سوق تنافسية كذلك. وهكذا سيتحقق التوازن في السوق قبل فرض

شكل (10-2)

الضريبة والطلب عديم المرونة

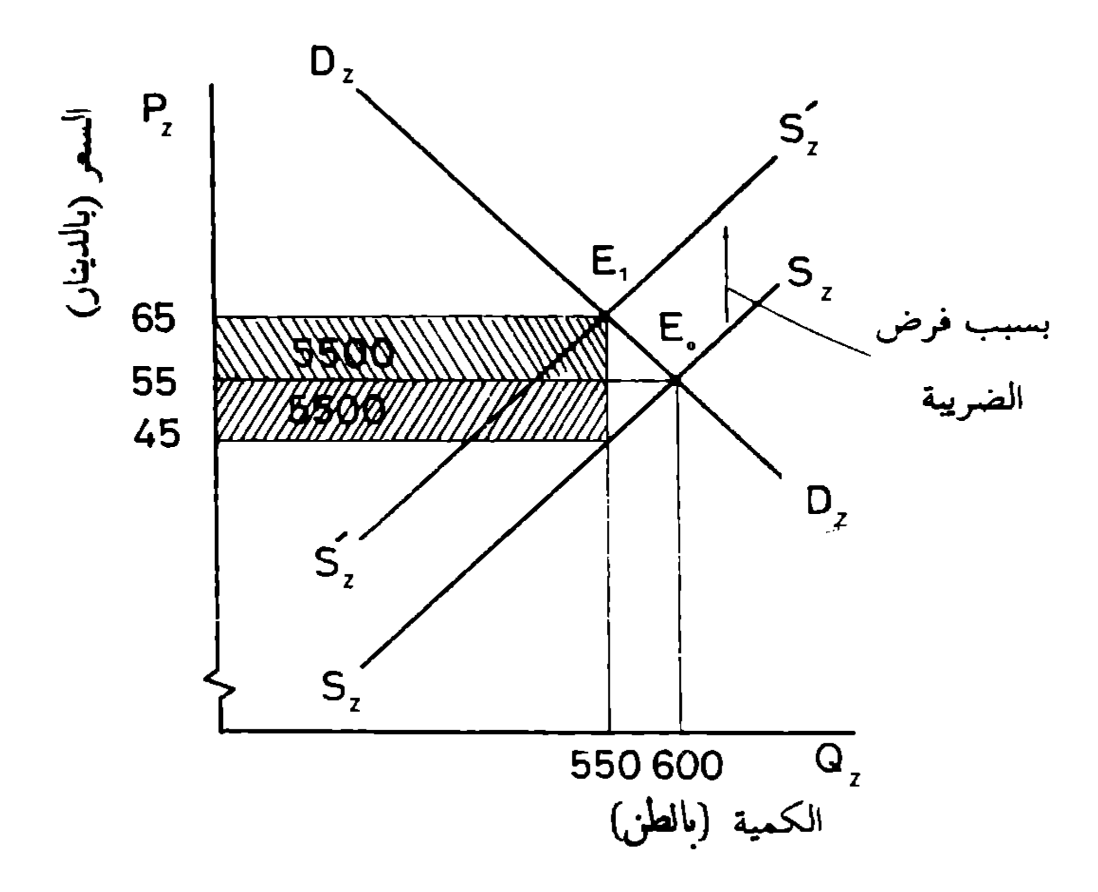


ضريبة على السلعة Z بتقاطع منحنى العرض S_zS_z مع منحنى الطلب D_zD_z عنـــــد
طة E_o كما مبين في الشكل (10-3)

حيث تكون الكمية التبادلية من السلعة Z في السوق هي 550 طناً وأن السعر التوازني هو 55 ديناراً للطن الواحد. وهكذا نرى أن فرض ضريبة بمقدار 20 ديناراً للطن الواحد سيؤدي الى انتقال منحنى

شكل (10-3)

الضريبة والطلب المرن



العرض الى اعلى اليسار عمودياً بمقدار الضريبة على الطن الواحد. ويترتب على ذلك توازن السوق من جديد عندما يقطع منحنى العرض الجديد S_zS_z' منحنى الطلب D_xD_x عند نقطة E_1 ، وستكون الكمية التبادلية في السوق هي 550 طناً بسعر 65 ديناراً للطن الواحد. ومن الشكل (3-10) يتضح لنا أن المنتج استطاع رفع السعر من 55 الى 65 ديناراً، وهذا يعني أن هناك نقلاً جزئياً للعبء الضريبي، حيث تم اقتسام العبء الضريبي بين المنتج والمستهلك، فالمنتج سيدفع الى الدولة 11000 ديناراً ومن ثم سيحمل المستهلك 5500 ديناراً من خلال رفع السعر ويتحمل المنتج نفسه 5500 ديناراً من اجمالي الضريبة التي فرضت عليه. وهنا يعتبر المنتج هو الممول القانوني للضريبة وهو الممول الفعلي لجزء منها، اما المستهلك فهو الممول الفعلي للجزء الاخر من الضريبة .

المبحث الثاني

تأثيرات الضرائب

لم يكن الهدف من جباية الضريبة الا هدفاً مالياً في زمن الدولة الحارسة، اما لاهداف الاقتصادية والاجتماعية فلم تكن اهداف مقصودة في حد ذاتها الا أن توسع الذي حصل في دور الدولة المتدخلة قد ادى الى تزايد اهمية النفقات الايرادات في تحقيق اهداف التخصيص والتوزيع والاستقرار والنمو الاقتصادي لذلك سنناقش هنا دور الضرائب في تحقيق تلك الاهداف

ففرض ضريبة عالية على السلعة الضارة يؤدي الى انتقال منحنى عرضها الى اعلى والى اليسار، وبذلك سيرتفع سعر السلعة الى مستوى عالٍ ، ويترتب على هذا انخفاض في الكمية التوازنية أي الكمية المطلوبة، والمنتجة او المعروضة منها. وهذا يقود الى انتقال الموارد المستخدمة في انتاج السلعة المذكورة الى استخدامات في انتاج سلع نافعة للمجتمع. وهكذا نرى ان بالامكان استخدام الضرائب كأداة لاعادة تخصيص الموارد

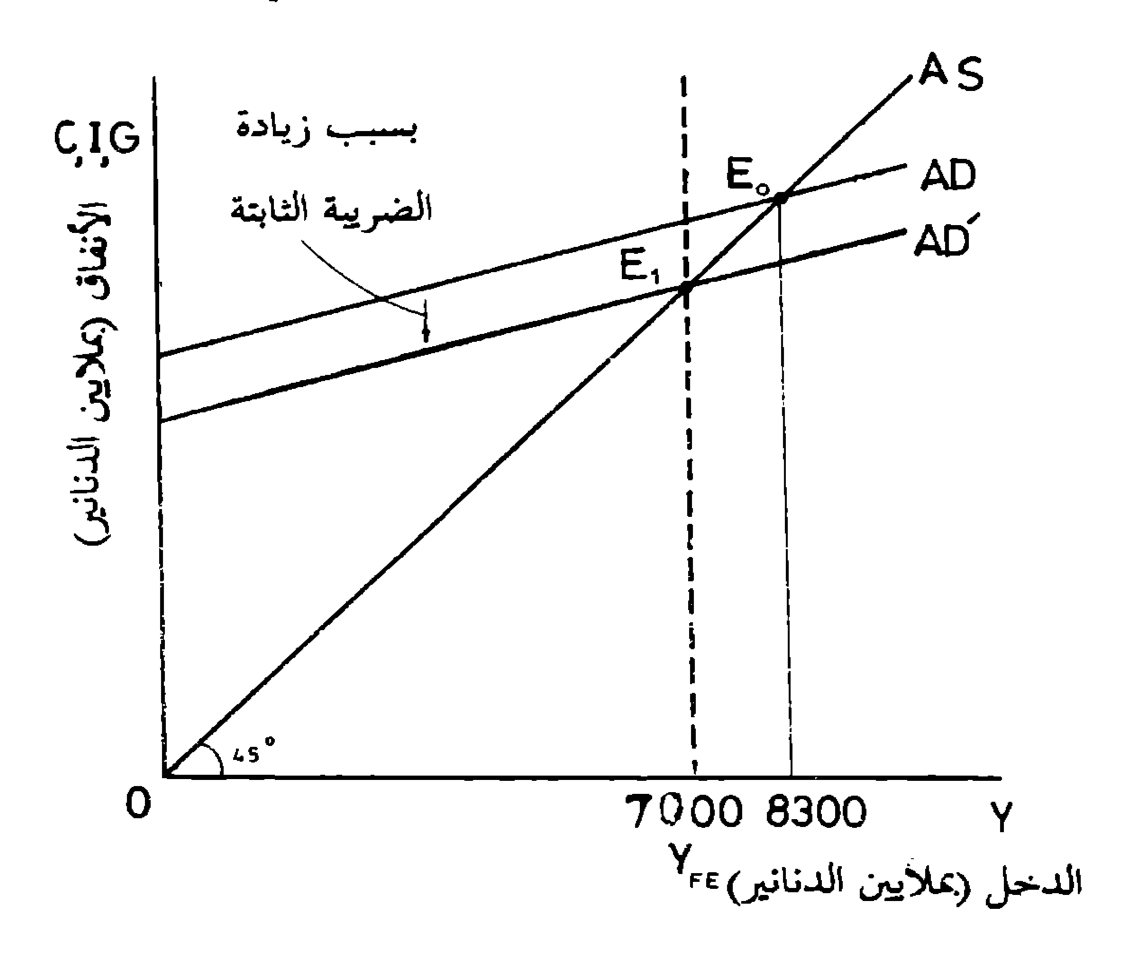
اما بالنسبة لتأثير الضريبة على توزيع الدخل، فإننا نجد ان معظم دول العالم اليوم تسعى الى استخدام الضرائب كأداة في اعادة التوزيع. وتعتبر تجربة بريطانيا الناجحة خلال الحرب العالمية الثانية مثلاً تحتذي به الدول الاخرى ويحتل اسلوب الضرائب التصاعدية مكان الصدارة بين الاساليب الاخرى لخصم الضريبة. فالضرائب المباشرة التصاعدية على الدخل والثروة يتحمل عبؤها الطبقة الغنية في المجتمع، بينما يتحمل أفراد الطبقة الفقيرة عبء الضرائب غير المباشرة. فتقليل التفاوت بين الدخول يتطلب فرض ضرائب تصاعدية متشددة على الدخل والثروة وتركات المتوفى وعلى السلع الاستهلاكية الخاصة بالطبقة الغنية ،وتخفيف الضرائب غير المباشرة كالضرائب على المبيعات والضرائب على الانتاج التي تتأثر بها الطبقة الفقيرة. وسيترتب على هذا ارتفاع في حصة دخل الطبقة الفقيرة من الدخل القومي وانخفاض في حصة دخل الطبقة الغنية من الدخل القومي، أي سيحدث اعادة توزيع في هيكل الدخل القومي

وبالنسبة الى مسألة تحقيق الضرائب لهدف الاستقرار الاقتصادي فإنها تختلف باختلاف نوع الضريبة حيث أن تأثير تغير الضريبة الثابتة Lump-Sum Tax يختلف

عن تأثير التغير في ضريبة الدخل على الدخل القومي. والان لــو افترضنــا بــان لاقتصاد متوازن عند مستوى فوق الإستخدام الكامل وان هناك تضخم وأن الطلب لكلي AD يتكون من الاستهلاك C والاستثمار I والانفاق الحكومي G. وأن الدخــل لقومي هو Y . وأن النظام الضريبي يتضمن على ضريبة ثابتة فقط كما بين فـــي لشكل (4−10)

(4−10)

الضريبة الثابتة والطلب الكلي

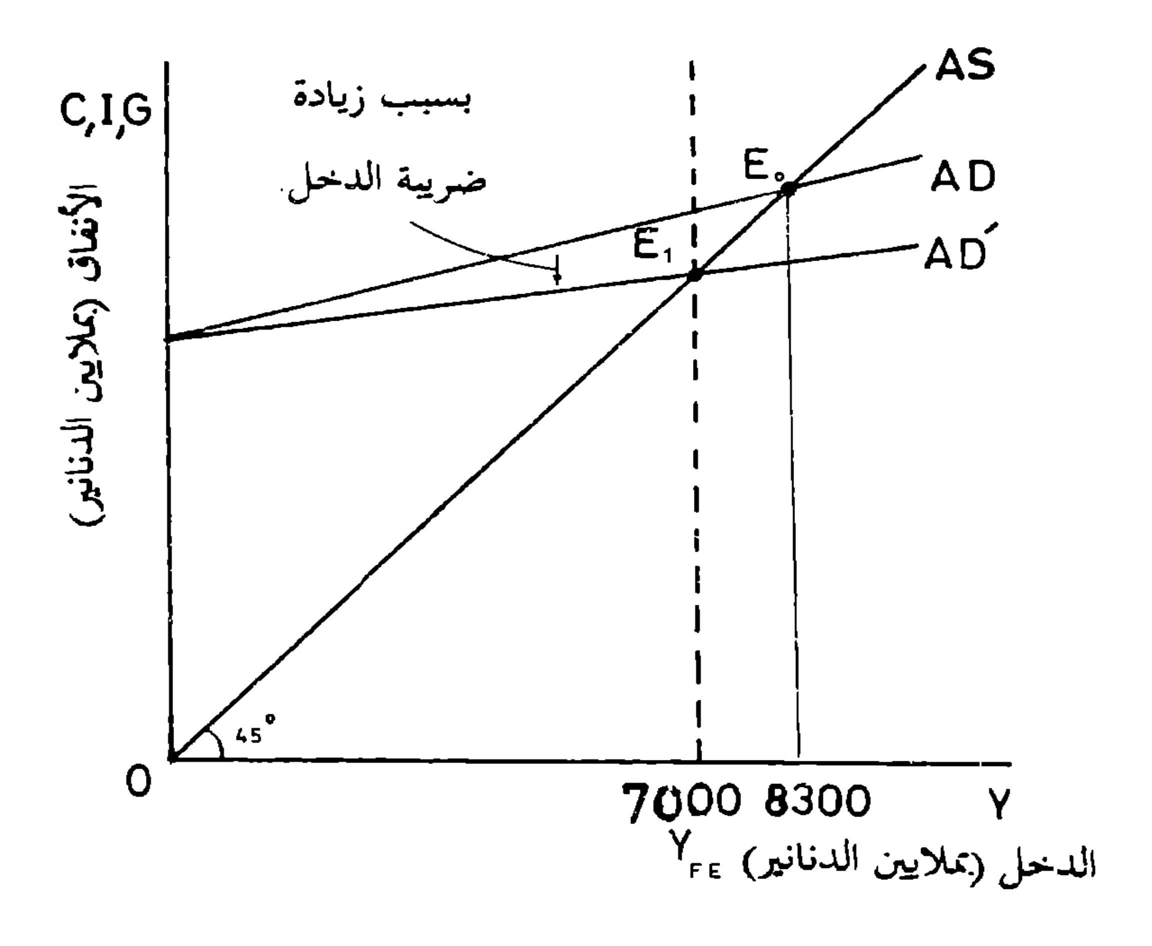


حيث أن العرض الكلي AS يساوي الطلب الكلي AD عنـــد نقطـــة E_0 وأن الدخـــل التوازني هو 8300 مليون دينارا. فإذا أقدمت الدولة على زيـــادة الضريبـــة الثابتـــة لغرض اعادة التوازن بين العرض والطلب الكلي عند مستوى الاستخدام الكـــامل، فإننا نرى أن منحنى الطلب الكلي سينتقل الى اسفل وأن التوازن سيتم من جديـــد عند نقطة E_1 وسيكون الدخل 7000 مليون دينارا، حيث أن التغير الذي حصل فـــي الدخل هو بمقدار 1300 مليون دينار وهو يساوي مضـــاعف الضريبـــة مضروبـــا بالتغير الذي حصل في الضريبة الثابتة [5]. وهكذا تبين لنا دور السياســـة الماليـــة المقيدة في تحقيق هدف الاستقرار، وذلك بتحقيق التوازن عند مستوى الاســـتخدام الكامل.

اما لو افترضنا ان النظام الضريبي يتضمن على ضريبة دخل فقـــط، فـــإن تخفيض الضريبة سيؤدي الى انتقال منحنى الطلب الكلي AD الى AD' دون ان يتغير الجزء المقطوع من المحور الرأسي، وذلك لأن حصيلة ضريبة الدخل تساوي صفر عندما يكون الدخل القومي مساويا الى الصفر. كما مبين في الشكل (10-5) ،حيـــث تمت مقابلة شرط التوازن من جديد عند نقطة E_1 عند مستـــوى الاستخدام الكامل. إذ انخفض الدخل بالمقدار 1300 مليون دينارا وهذا يساوي مضاعف ضريبة الدخـــل مضروبا في التغير في مقدار ضريبة الدخل ولما كان مضاعف ضريبة الدخل أقل من مضاعف الضريبة الثابتة لذا وجب زيادة ضريبة الدخل بمقدار أكبر من الزيادة في حالة الضريبة الثابتة من أجل تخفيض الطلب الكلي بمقدار 1300 مليون دينـــارا. وبذلك يتساوى الطلب الكلي مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل (6).

شكل (5-10)

ضريبة الدخل والطلب الكلي



وأخيراً تلعب الضريبة دوراً هاماً في تحقيق هدف النمو. فتخفيف الضرائب في مواضع وتشديدها في أخرى يقود الى ارتفاع في معدلات النمو. وسنتناول هنا تأثير الضرائب على نمو الموارد والتغير التكنولوجي التي تمثل مصادر النمو

الاقتصادي وسنبدأ أولاً مع تأثير الضريبة على مورد الارض كالضريبة على الاراضي السكنية المتروكة وتنشيط حركة الاعمار، وكذلك فرض ضريبة عالية على الاراضي الزراعية التي لا يقطن أصحابها في الريف، سيؤدي الى عودة المالكون الى الريف وأعماره وتطوره. وثانياً أن فرض ضريبة على دخل العامل تؤدي الى انقاص دخله ومن ثم اعادة النظر في توزيع دخله بين الاستهلاك والادخار، ولكن مدى تأثير الضريبة على الادخار يتوقف على الشريحة او الطبقة التي ينتمي اليها الفرد

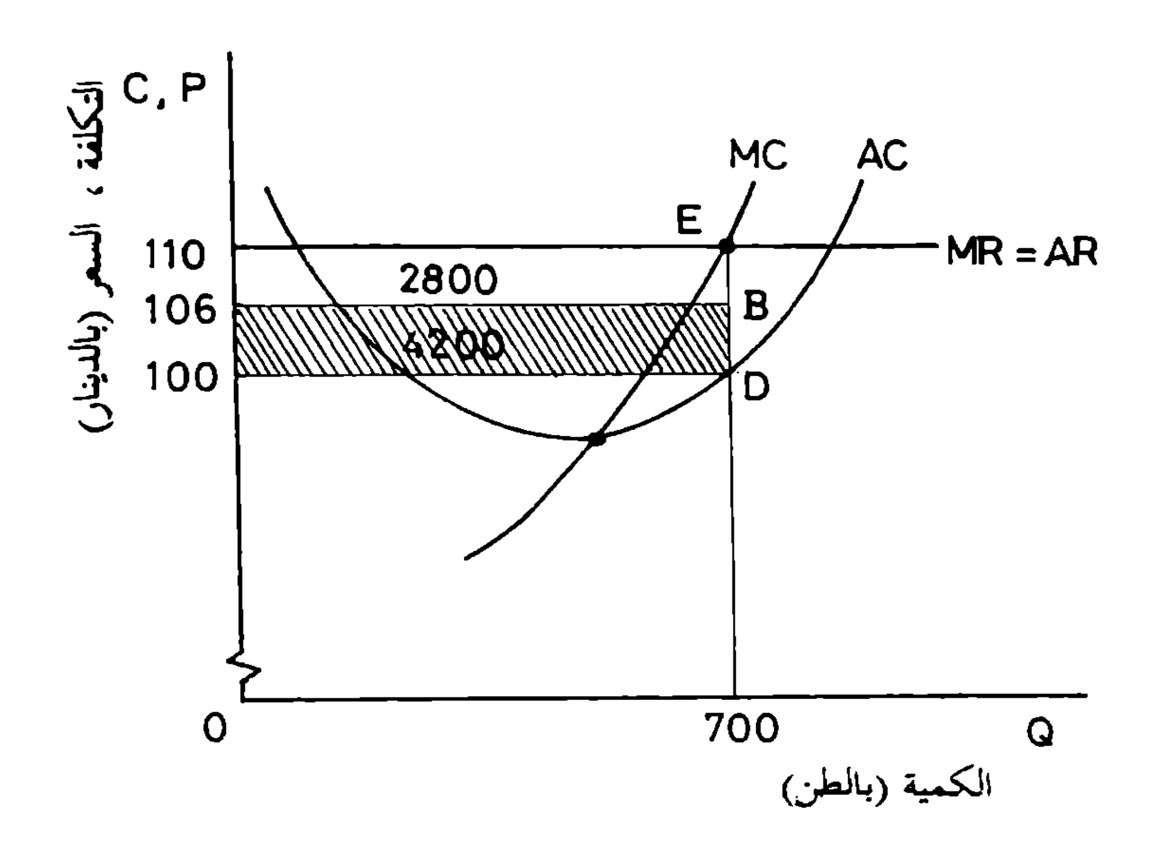
فإذا كان الفرد من تلك الطبقة ذات الدخل العالي التي توزع الدخل بين الاستهلاك والادخار، والتي تتميز بحرصها في المحافظة على مستوى عال من الاستهلاك ومستوى عال من الادخار، مقارنة بالطبقات الاخرى، فسيقع تأثير الضريبة على تلك الحصة المدخرة من الدخل. وعليه يجب تخفيف الضريبة من اجل زيادة الادخار الذي سيتحول الى استثمار وبهذا يزداد تكوين رأس المال وبالتالي نمو الناتج القومي .أما لو كان الفرد العامل من الطبقة الفقيرة التي لا تخصص في الغالب أي جزء من دخلها الى الادخار، فإن فرض الضريبة سيقع على الاستهلاك وأن تخفيف الضريبة سيؤدي الى زيادة الاستهلاك وبالتالي زيادة الطلب الكلي ولربما يقود الى ارتفاع في المستوى العام للاسعار إذا كان الجهاز الانتاجي في الاقتصاد لا يتميز بالمرونة

والمثال الاخر هو عن تأثير الضريبة على الارباح والاستثمارات وعلى النمو الاقتصادي فتخفيف ضريبة الربح Profit Tax يؤدي الى تشجيع الاستثمارات وتدفق رأس المال الى صناعة ما والعكس بالعكس. ففي حالة المنافسة يؤدي فرض ضريبة

مرتفعة على الارباح الصناعية الى تقليص الاستثمارات وتدفق رأس المـــال الـــى خارج الصناعة في المدى البعيد، وذلك بسبب خـــروج المنشـــآت الخاســـرة مـــن الصناعة. لأن المنتج في حالة المنافسة التامة لا يستطيع نقل العبء الضريبي الـــى المستهلك بسبب كون منحنى الطلب الذي يواجهه لا نهائي المرونة، أي أن منحنـــى معدل الايراد ينطبق على منحنى الايراد الحدي ويكونان على شكل خط أفقي مـــواز الى المحور الافقي للكميات. أما في المدى القصير فإن فرض ضريبة على الاربـــاح الاقتصادية بنسبة 40% مثلاً لا يؤثر على الكمية المنتجة ولا على السعر اطلاقاً كما نرى في الشكل (10−6). فالمحور الافقي يمثل الكميات والمحور الرأســـي يمثـــل السعر والتكلفة، والمنحنى MC يمثل منحنى التكلفة الحديـــة والمنحنـــى AC يمثـــل منحنى معدل التكلفة، أما الخط الافقي MR=AR فيمثل منحنى الايراد الحدي ومنحنى معدل الايراد في نفس الوقت. ويتحقق شرط التوازن عند النقطة E عندمـــا MC=MR. وهنا نرى أن المنتج يحصل على 77000 ديناراً كإيراد كلي ويتحمـــل تكلفـــة كليـــة مقدار 70000 ديناراً. وبذلك يحقق ارباحاً اقتصادية بمقدار 7000 ديناراً، وعند فرض الضريبة بنسبة 40% من أرباحه، فإن عليه دفع مبلغ 2800 ديناراً كضريبة. وبذلـــك سيكون صافي ربح المنتج بعد فرض الضريبة هو 4200 ديناراً والمتمثل بمســـــاحة المستطيل المظلل.

شكل (6-10)

المنافسة التامة والضريبية

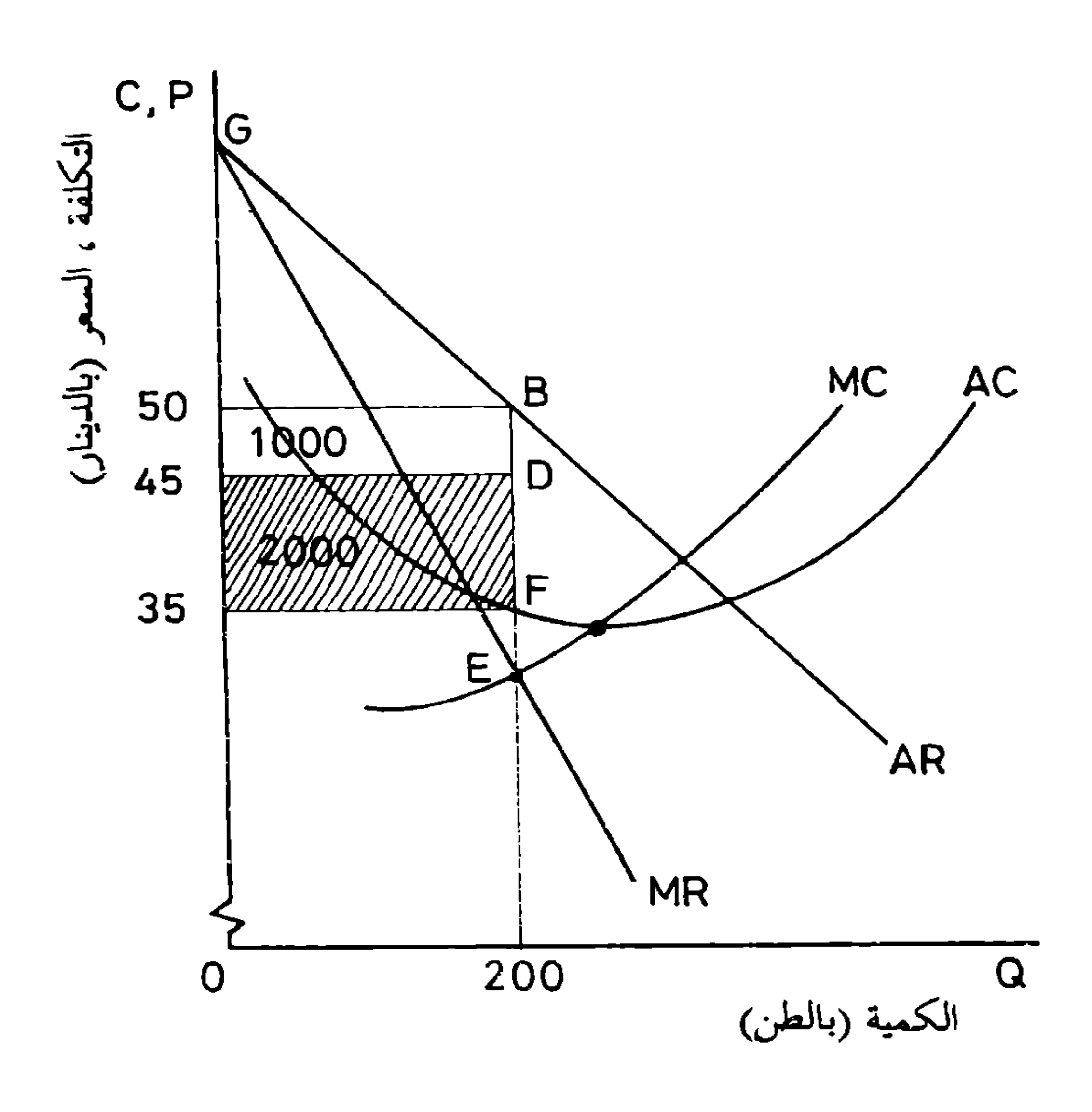


وفي حالة الاحتكار كذلك نرى أن فرض ضريبة عالية على الارباح الاحتكارية لا تؤثر على السعر ولا الكمية التوازنية ولكنها قد لا تشجع على تكوين رأس المال

كما نلاحظ ذلك في الشكل(10−7).حيث أنARهو معدل الايراد وMRهـــو الايـــراد الحــــدي، وMCهو منحنى التكلفة الحديــــةوACهو منحنى معدل التكاليف .وأن

شكل(10−7)

الاحتكار والضريبة



التوازن قد تم عند نقطة E ، حيث أن السعر التوازني هو 50 ديناراً والكمية التوازنية هي 200 طن والتي عندها يتحقق أقصى الارباح وهو 3000 ديناراً. وبعد فرض ضريبة على ثلث الارباح مثلاً فإن صافي ارباح المحتكر سيكون 2000 دينار وسيدفع 1000 دينار ضريبة الى الدولة ومما يلاحظ هنا أن المحتكر لا يستطيع زيادة السعر ولا تخفيض الكمية المنتجة لأنه لا يزال يحقق ارباح احتكارية. إلا أن هذا سوف لا يشجع على زيادة معدلات تكوين رأس المال مما يؤثر سلبياً على الاستثمارات ومعدلات النمو (7).

أما إذا فرضت الضريبة على دخل العمل Labor Income فسيؤدي الى انخفاض الدخل، وأن هذا سيدفع الفرد الى زيادة عدد ساعات العمل لتعويض الانخفاض الذي حصل في دخله (8). وبذلك ترتب على الضريبة نمواً في مدخل العمل ومن ثم نمواً في الناتج والدخل القومي

وأخيراً نرى أن تأثير الضريبة على دخل المنظم لا يختلف عن تأثير الضريبة على دخل العمل وتأثيرها على الارباح التجارية والصناعية. حيث أن الضريبة بمعدلات معتدلة قد تؤدي الى تحقيق نمو في الموارد واستخدام للتكنولوجيا المتطورة ومن ثم تحقيق نمو في الناتج القومي، والعكس بالنسبة الى معدلات الضريبة العالية التي تثبط من عزيمة المستثمرين. وفي الواقع ان معدلات هذه الضريبة قد تصل الى ما يزيد عن 46% كما في الولايات المتحدة على سبيل المثال (9).

الحواشي:

(1) هناك فرق بين نقل العبء الضريبي وتجنب الضريبة والتهرب الضريبي. فتجنب الضريبة يعني تجنب حدوث الواقعة المنشئة للضريبة وبذلك سوف لا تحصل خزانة الدولة على ضريبة ولا يحاسب القانون على ذلك وما دام التجنب لا يتعارض مع القانون فهو عمل مشروع. أما التهرب من الضريبة فهو يعني حدوث الواقعة المنشئة للضريبة وبذلك يحق للدولة الحصول على الضريبة. إلا أن الممول يتحايل في عدم دفعها وفي هذه الحالة يقع التهرب الضريبي تحت طائلة المحاسبة القانونية. لأن التهرب من الضريبة يضر بمصلحة خزانة الدولة واخيراً نرى أن نقل العبء الضريبي لامساس له بمصلحة خزانة الدولة ولا تعارض مع القانون

(2) Vaish, M.,OP cit,PP 147-79.

(3) Haveman, R., OP cit , pp 133.

(4) أن هذه الحالات الثلاث هي من أصل خمس وأربعون حالة منفصلة يمكن أن نواجهها تبعاً لاختلاف مرونات العرض والطلب، علماً بأن هذه الحالات يمكن أن تغطي اختلاف المرونات والتكاليف تحت ظروف المنافسة الكاملة، و لم يبق أمامنا الا حالات الاسواق الاخرى

(5) $\Delta Y=\frac{-C}{1-C}\Delta T$ حيث أن $\frac{-C}{1-C}$ هو مضاعف الضريبة الثابتة c هي الميل الحدي للاستهلاك MPC أي نسبة التغير في الاستهلاك الى التغير في الدخل

(6) حيث أن $\Delta Y=\frac{-C}{1-C(1-t')}\Delta t$ ، هذه الحالة إذ أن $\frac{-C}{1-C(1-t')}$ هو مضاعف ضريبة الدخل وأن t هو المعدل او السعر الجديد لضريبة الدخل ويلاحظ بأن قيمة مضاعف الضريبة الثابتة أكبر من قيمة مضاعف ضريبة الدخل، لذلك عندما يكون المطلوب هو تخفيض الطلب الكلي بمقدار 1300 مليون ديناراً يجب علينا أن نأخذ بالحسبان نوع الضريبة التي سترفع معدلاتها الى اعلى. هل هي ضريبة دخل أم ضريبة ثابتة ؟

(7) Hyman, D., Op cit, pp 533-40.

(8) Musgrave, R. and Musgrave P, Op cit, pp 428-29.

(9) إذا فرضت الضريبة على دخل العمل فهي قد تقود الفرد الى زيادة ساعات عمله لأن اثـــر الدخل بزيادة ساعات العمل هو اكبر من اثر الاحلال بانقاص ساعات العمل حيث يفضل الفرد الراحـــة على العمل. وقد تقود الضريبة الى انقاص ساعات العمل عندما يكون اثر الاحلال أكبر من أثر الدخـــل. أما إذا تعادل اثر الدخل مع اثر الاحلال فإن ساعات العمل لن تتغير.

الفصل الحادي عشر

القروض

بالرجوع الى التاريخ المالي نرى أن الملوك والامراء في الماضي قد لجئـوا لى اقتراض مبالغ نقدية من رجال المال مقابل رهن اراضيهم او مجوهراتـهم أو لتنازل للمقرضين عن بعض الضرائب سداداً للدين والفوائدة المستحقة أمـا فـي لوقت الحاضر فتعتبر القروض مصدراً من مصادر الايرادات العامة. إلا أن الدولة لا تلجأ الى القروض الداخلية منها أو الخارجية إلا عند الضرورة وذلك عند عجز يراداتها الدورية عن تغطية تمويل النفقات العامة،أي إن هذا قد يحصل عندما تكون مقدرة التكليفية القومية قد استنفذت أي حصيلة الضريبة تكون قد وصلـت الـى حدها الاقصى وان معدل الضريبة هو المعدل الامثل. وهذا يعني ان أي زيادة فـي معدلات الضرائب الحالية او فرض ضرائب جديدة سـيلحق اضـراراً بالمسـتوى معاشي للافراد من جهة، وسيؤدي الى انخفاض الادخـار القومـي، ومـن ثـم لاستثمار القومي والناتج القومي من جهة أخرى. كما أننا نرى أن رفـع معـدلات ضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة ربما لا تلقى قبولاً لدى الاشخاص دافعي ضريبة، بل ستولد حالة من التذمر وردود افعال سلبية وعليه لن يبق أمام الدولة ياراً الا في البحث عن مصدر آخر يمول نفقاتها . وبذلك سيكون بيد الدولة حجة رر لجوئها الى القروض العامة كوسيلة للتمويل،ولى استخدام السـندات وعقـود أجير والتسهيلات المصرفية التش تشكل مع القروض أهم فقرات الديـن العـام

Public Debt وقد تضمن هذا الفصل على أربعة مباحث تناولنا فيــها فقــط مناقشــة القروض وأنواعها والتنظيم الفني لها وأخيراً تأثيراتها

المبحث الاول

القروض والفكر المالي

يذهب مؤيدو الفكر المالي التقليدي الى رفض اســتخدام القــروض LOANS العامة كمصدر من مصادر الايرادات العامــة للدولــة، وعلــى الدولــة الاكتفــاء بالضرائب والرسوم كمصادر للايرادات وأن تكون الايرادات في أضيق الحــدود. من أجل تخفيف العبء الذي يتحمله المجتمع. وقد استند التقليديون الى أسس أهمها:

1. أن الاقتصاد القومي يتوازن تلقائياً وبصورة دائميــة عنــد مستوى الاستخدام الكامل للموارد، ومن ثم لا يوجد هناك ضــرورة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي

2. ان انفاق الدولة هو انفاق استهلاكي وليس استثماري وعنــد قيام الدولة بالاقتراض لغرض الاستهلاك فإن هذا ســيؤدي الــى تخفيض المدخرات القومية التي فــي طريقــها الــى الاســتثمار. وسيترتب على ذلك انخفاض في الناتج القومي. هذا من جهة ومــن جهة أخرى يدعي المؤيدون للتقليديين ان القروض العامة ســتؤدي الى رفع سعر الفائدة بسبب تنافس الدولة مــع المســتثمرين فــي

الحصول على المدخرات وأن هذا الارتفاع في سعر الفائدة سيقود الى تخفيض الاستثمار ومن ثم الناتج القومي.

3. لا يمكن اعتبار القروض مصدراً من المصادر الحقيقية للايرادات العامة، فهي لا تعدو عن كونها ضريبة مؤجلة ستدفعها الاجيال القادمة سداداً للقرض وفوائده المستحقة. ولهذا لا يسمح الفكر التقليدي بالحصول على القروض الا اذا كانت هذه القروض تحقق منافع الى الاجيال القادمة.

أما أصحاب النظرية المالية الحديثة فهم في تناقض مع الفكر التقليدي، ولا مانع لديهم من استخدام القروض العامة كمصدر من مصادر الايرادات العامة لحل الازمات الاقتصادية عندما تجد الدولة ان الايرادات من الضرائب والرسوم وممتلكات الدولة لا تفي بالحاجة. وبهذا رفضت الاسس التي استند عليها المؤيدون لفكر التقليدي وطرحت المبررات البديلة للحصول على القروض من قبل المفكرون لمعاصرون. وأهم أسسهم

1. ان الاقتصاد يتوازن ولكن ليس من الضروري ان يكون توازنه دائماً عند مستوى الاستخدام الكامل. فعندما يكون هناك تضخم او كساد. وهذا ما أثبته التاريخ المالي– فإن الاقتصاد متوازن، ولكن الامر يتطلب تدخل الدولة لتحقيق التوازن عند مستوى الاستخدام الكامل. وهذا يمكن ان يتم باستخدام السياسة المالية، ففي حالة الركود مثلاً وعندما لا تكفي الايرادات العامة من الضرائب والرسوم وممتلكات الدولة في تغطية النفقات العامة، فلا مانع من اللجوء الى القروض كمصدر للايرادات

2. ان انفاق الدولة لم يقتصر على الانفاق الاستهلاكي. ففي حالة الركـــود والكساد مثلاً، يكون القطاع الخـــاص عـــاجزاً عـــن زيـــادة الانفـــاق الاستهلاكي والاستثماري، وبذلك تقوم الدولة بالانفاق الاســـتثماري او زيادته بالاضافة الى انفاقها الاستهلاكي. ويرى الماليون المعاصرون ان الحصول على القروض العامة سوف لن يقود الـــى تخفيـــض مقـــدار المدخرات القومية ولن يؤدي ذلك الى تخفيض في الاستثمار القومـــي ولا الناتج القومي. حيث أن هناك فائض من المدخرات القومية والتـــي ستجد طريقها الى الاستثمار الذي يقود الى زيادة في الناتج القومي. هذا وأن التاريخ الاقتصادي قد اثبت بأن فترات الكســـاد لا تتمـــيز بقلـــة المدخرات بل بعدم وجود فرص للاستثمار .أما عن سعر الفائدة الذي بين التقليديون بان الاستثمار العام سيعمل على رفعه بسبب التنافس بين القطاع الخاص والعام في الحصول على القـــروض، فـــإن بالامكـــان معالجته، وان العلاج يكون بسياسة نقدية توسعية تعمل على الحد مـــن ارتفاع سعر الفائدة

3. لا صحة للقول بأن القرض ليس بايراد حقيقي وهو لا يعدو عن كونـــه ضرائب مؤجلة تدفعها الاجيال القادمة. وذلك لأن الدولـــة تلجـــأ الـــى القروض من أجل تمويل انفاق استثماري وليس انفاق استهلاكي. وبذلك يترتب على الاستثمار زيادة في الناتج القومي، وهذا سيقود الى زيـــادة في حجم الطاقة الضريبية. إذ أن الدولة سوف لن تكون مضطرة الـــى فرض ضرائب جديدة ولا الى رفع معدلات الضرائب الحالية. اضـــف

الى ذلك ان عبء القروض سيتوزع علـــى الجيـــل الحـــاضر وجيـــل المستقبل. إذ يدفع كل جيل قسطاً مع الفوائد المستحقة [1].

المبحث الثاني

هيكل القروض العامة

إن القرض هو مبلغ من النقود تحصل عليه الدولـــــة مـــن الاشـــخاص او المؤسسات المالية او المصرفية المحلية والاجنبية. بموجب عقد تتعهد فيــــه الدولــــة بسداد القرض والفوائد المستحقة وفقاً لشروط العقد. ويمكن ان تصنـــف القـــروض وفقاً لمصدرها المكاني الى : قروض داخلية وقروض خارجية كما يمكن تصنــف وفقاً للفترة الزمنية لسداد القرض الى قروض قصيرة الاجل واخرى متوسطة الاجل وثالثة طويلة الاجل. وأخيراً يمكن تصنيف القروض وفقاً الى حرية الاكتتاب فـــي سندات القرض الى قروض اختيارية واخرى اجبارية. وبهذا يمكن التمييز بين ثلاث هياكل للقروض Loans Structure العامة وفقاً لمكوناتها

أولاً: القروض الداخلية والقروض الخارجية

إذا كان المكتتبون في سندات القرض هم أشخاص طبيعيون ومعنويون فـــي داخل الدولة المقترضة وان السوق التي طرحت فيه سندات القرض هـــي الســـوق المالية المحلية. فإن القرض هو قرض داخلي Internal Loan . والمكتتبين في القرض

الداخلي. هم عادة الافراد والشركات والمؤسسات المالية والمصرفية. هذا مع العلـم ان الدولة لا تستطيع الاقتراض من الداخل أي أن القرض الداخلي لا يتحقق الا إذا كان هناك فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخاص، على ان يكـون الفائض في المدخرات كافياً لتغطية القرض العام. أما عن استخدام القرض، ففـي أغلب الاحوال توجه القروض الداخلية لاغراض الاستثمارات في المشاريع التنموية واعادة البناء أو في التخلص من عبء دين خارجي

وفي الحالة التي يكون فيها المكتتبون في القرض هم دولة اجنبية او هيئات دولية او اشخاص طبيعيون او معنويون مقيمون في خارج حدود الدولة وان سندات القرض مطروحة في سوق مالية اجنبية، فإن القرض هو قرض خـارجي External Loan. وان الدولة في هذه الحالة ستحصل على القرض من المدخرات الاجنبية فـي دولة أخرى أو من مؤسسات التمويل الدولية كالبنك الدولي WB او صندوق النقـد الدولي IMF او الهيئة الدولية للتنمية IDA . ولا تلجأ الدولة الى القروض الخارجيـة الا في حالة عدم وجود فائض في المدخرات القومية عن حاجة القطاع الخـاص. أو في حالة الحاجة الى العملات الصعبة لغرض استخدامها في استيراد ما تحتاج اليـه من سلع رأسمالية ضرورية لعملية التنمية الاقتصادية. كما تفعل أغلب دول العـالم الثالث

وبمقارنة القروض الخارجية بالقروض الداخلية نجد أن القروض الخارجيـة تتميز بتوفير العملات الصعبة التي يترتب عليها أمرين هما : زيادة القدرة الشرائية للاقتصاد من جهة وزيادة القدرة على معالجة بعض المشاكل الاقتصادية من جهـة أخرى، كمعالجة مشكلة المعاناة في النقص الحاصل في الاحتياطي مـن العمـلات

الاجنبية، أو في معالجة مشكلة العجز القائم في ميزان المدفوعات ، أو لغرض استخدام العملة الاجنبية كغطاء عن اصدار عملة وطنية جديدة، او لفرض استيراد سلع انتاجية بهدف التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية. بينما نرى أن القروض الداخلية لا تؤدي الى زيادة في القوة الشرائية. حيث أن العملة التي توفرها القروض الداخلية هي عملة وطنية تنقل من يد الاشخاص الى يد الدولة. وهذا يعني ان هناك نقل للقوة الشرائية وليس زيادة في القوة الشرائية، كما أن القروض الداخلية لا تستطيع معالجة المشكلات التي يعالجها توافر العملة الصعبة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن القروض الداخلية تحمل الجيل الحاضر عبء الادخار الذي يقاس بحرمانه من الاستهلاك حالياً بينما لا وجود لذلك في القروض الخارجية[2].

وأخيراً لا بد أن نشير الى امكانية تحويل القرض الداخلي الى قرض خارجي عندما تباع سندات القرض الداخلي من قبل الاشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة الى اشخاص يقيمون في دول اجنبية. وبالعكس يمكن يتحول القرض الخارجي الى قرض داخلي عندا يقوم الاشخاص المقيمون في داخل حدود الدولة شراء سندات القرض الخارجي من اشخاص ينتمون الى دول اجنبية ويقيمون فيها.

وإذا ما نظرنا الى هيكل القروض من الاردن للفترة 1994-1998 وجدنا أن لقروض الخارجية E تشكل أهمية بالغة في الايرادات الائتمانية للدولة، حيث بلغت لقروض الخارجية أربعة اضعاف القروض الداخلية I كما بلغ معدل حصة لقروض الخارجية 80% من رصيد اجمالي القروض خلال الفترة المذكورة الجدول(11-1) والشكل (11-1) يوضحان بنية القروض العامة في الاردن. حيث عبر المستطيل السفلي عن الرصيد القائم بالقروض الداخلية التي يتم الحصول

جدول (11-1)

هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن 1994-1998

(ملايين الدنانير)

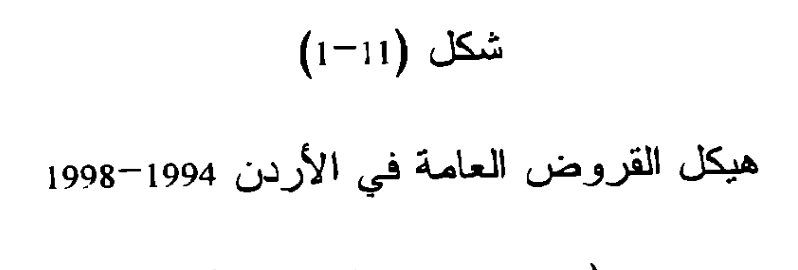
نوع الدين	1994	1995	1996	1997	1998
قروض داخلية	1155.6	975.4	1006.4	914.2	1197.5
قروض خارجية	4004.6	4150.0	4404.2	4276.1	4692.1
المجموع	5160.3	5125.4	5410.6	5190.3	5889.6

المصدر البنك المركزي الاردني، النشرة الاحصائية الشهرية، آب 1999 ص 48-51.

عليها من البنك المركزي والبنوك المرخصة ومصادر غير مصرفية في كل سنة. اما المستطيل العلوي فيعبر عن الرصيد القائم بالقروض الخارجية التي تم الحصول عليها من دول صديقة وشقيقة ومؤسسات دولية اقليمية

ثانياً: القروض قصيرة الاجل والقروض طويلة الاجل

تعتبر القروض قروض قصيرة الاجل Short Run Loans اذا كان تسديد القرض في فترة لا تزيد عن سنة واحدة. وتقوم الدولة بالحصول على هذه القروض لمواجهة العجز المؤقت في ميزانية الدولة، وذلك بسبب تأخر الحصول على أيرادات الدولة من الضرائب المباشرة، او بسبب تجاوز النفقات العامة على



شكل (11-1)

هيكل القروض العامة في الأردن 1994-1998

(حسب مصدر الاقراض)

لايرادات في بعض الشهور كالشهور التي تسدد فيها فوائد القروض. أي أن العجـز لمؤقت هو عجز موسمي، وفي مثل هذه الحالة تقوم الدولة بإصدار أذونات الخزانة Treasury Bill العادية ومن ثم تقوم بتسديدها خلال السنة نفسها. وفي الحالـــة التـــي كون فيها العجز حقيقاً. تقوم الدولة باصدار اذونات خزانة غير عادية تســـدد فـــي ترة تتجاوز السنة

اما القروض متوسطة الاجل فهي القروض التي تتراوح مدة تسديدها بين سنة وخمس سنوات، بينما تعتبر القروض التي تزيد مدة تسديدها عن خمسة سنوات قروض طويلة الاجل Long Run Loans .وفي العادة يكون هناك تأريخان لتسديد القروض المتوسطة والطويلة الاجل، إذ يتم تسديد القرض في التاريخ الاول اذا كان الوضع المالي للدولة ملائماً، أما إذا لم تستطع الدولة تحقيق ذلك فستكون ملزمة بتسديد القرض في التاريخ الثاني، المحدد بموجب العقد كما أن اسعار الفائدة تكون مرتفعة في القروض المتوسطة والطويلة الاجل مقارنة باسعارها في القروض قصيرة الاجل [3].وإذا ما نظرنا الى هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن للفترة 1994-1998 وجدناه متكوناً من قروض طويلة الاجل وأخرى قصيرة الاجل والجدول (11-2) يوضح ذلك حيث نرى وان معدل حصة القروض العامة الطويلة الأجل في اجمالي القروض تقترب من 97% خلال السنوات المعنية.

جدول (11-2)

هيكل الرصيد القائم للقروض العامة في الاردن 1994-1998 (بملايين الدنانير)

نوع الدين	1994	1995	1996	1997	1998
1. قروض طويلة الاجل	4878.8	5050.9	5331.6	5066.5	5568.9
2. قروض قصيرة الاجل	281.5	74.5	79.0	123.8	320.7
المجموع	5160.3	5125.4	5410.6	5190.3	5889.6

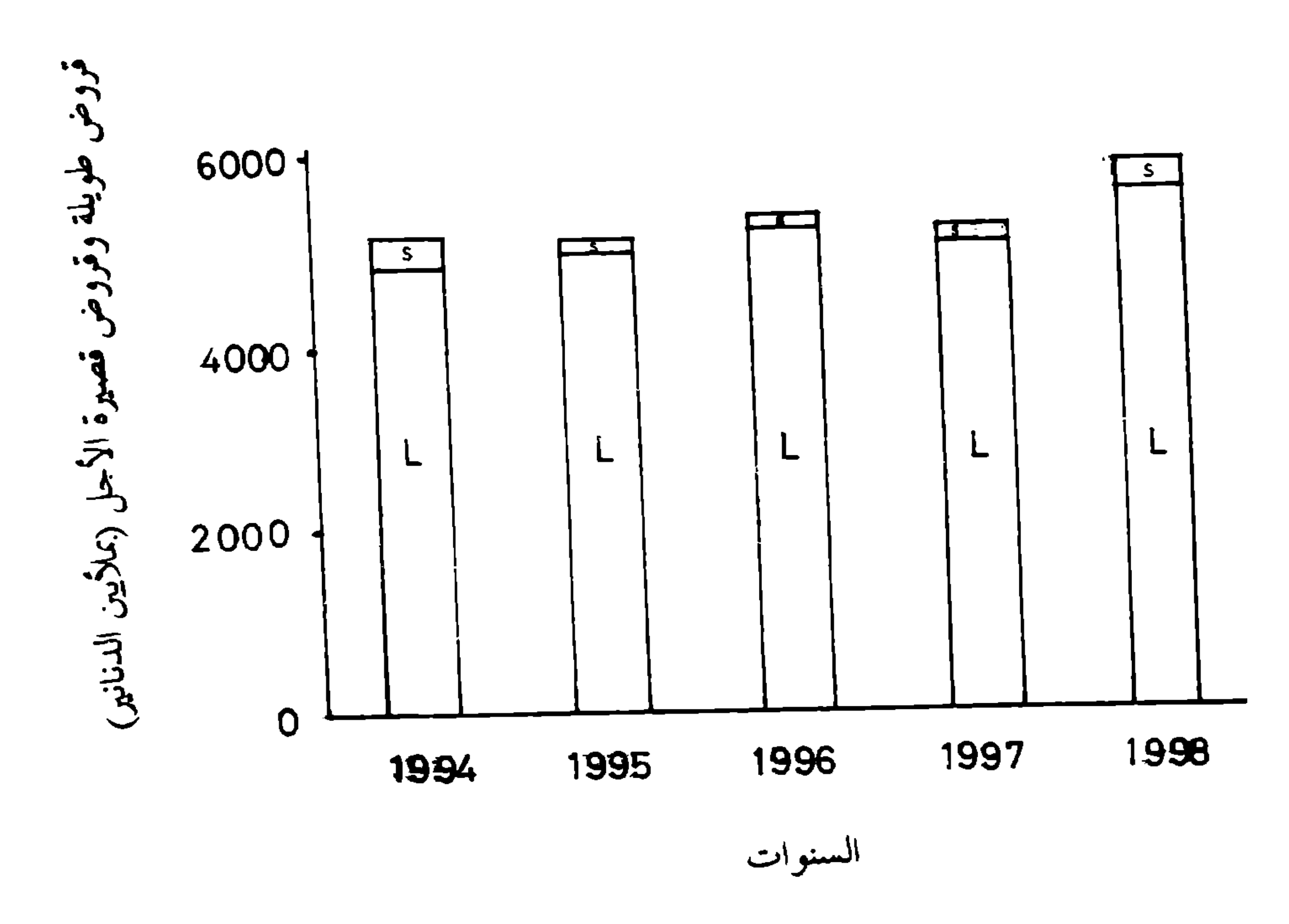
المصدر البنك المركزي الاردني،النشرة الاحصائية الشهرية،آب 1996 ، ص 49-53 وأيار 1998 ص 48-51.

كما يبين الشكل (11-2) بنية القروض العامة كما وردت في الجدول (11-2).

شكل (11-2)

هيكل القروض العامة في الأردن للفترة 1994-1998

(حسب فترة التسديد)



ثالثاً: قروض اختيارية وقروض اجبارية

أن الحصول على مبلغ القرض يتم في العادة بموجب عقد يبرم بين طرفين بصورة اختيارية. والقروض الاختيارية قد تكــون قــروض داخليــة او قــروض خارجية. الا ان الدولة قد تضطر الى الحصول على القروض بصورة اجبارية، وأن هذا قد يحصل في حالة اجبار الاشخاص على الاكتتاب في سندات بعض القــووض وفقاً لاوضاع يقرها القانون. أو قد يحصل في حالة تأجيل موعد تســديد القــروض دون أخذ موافقة المكتتبين في سندات القروض، وهـــذا يعنـــي تحويـــل القـــرض الاختياري الى قرض اجباري. كما قد يحصل ذلك عند وضع قيود على الائتمـــان الخاص من أجل اجبار الفائض من المدخرات القومية لان يكون متاحاً للقـــروض العامة. هذا مع العلم ان القروض الاجبارية لا تلقى قبولاً لدى الاشـــخاص، ولـــهذا نرى ان الدولة لا تلجأ إليها الا في حالات نادرة. ومثال ذلك ما فعلته مصر في سنة 1959 في اجبار الشركات على تخصيص 5% من صافي ارباحها لشـــراء ســـندات حكومية من أجل الحصول على ايرادات ضرورية لتنفيذ برامج الاصلاح الزراعـــي وتأميم بعض الشركات الخاصة[4].

المبحث الثالث

التنظيم الفني للقروض العامة

في هذا المبحث سنتناول الأمور الفنية التي تتعلق بعملية اصدار القـــرض وتسديده او التخفيف من اعبائه المالية.

اولاً: عملية اصدار القرض

وتتضمن عملية الاصدار على شروط القرض والطـــرق التـــي يمكـــن ان تستخدم لاصداره. ويقصد بعملية الاصدار هو قيام الدولة بـــاصدار ســـندات Bonds قرض يتم بموجبها حصول الدولة على المبالغ المكتتب بها من قبل المقرضين مقابل تعهدها برد المبالغ والفوائد Interests المستحقة طبقاً لما ورد من شروط فـــي عقـــد القرض. ولما كان اللجوء الى القروض لا يحصل الا عن الضرورة القصوى، لذلك لا بد من استحصال موافقة السلطات التشريعية على ذلك لأهمية الموضوع. وهكـــذا صبحت قاعدة الحصول على موافقة السلطات التشريعية، من القواعد الدســـتورية لثابتة في أغلب دول العالم. وهذا يعني ان عملية اصـــدار ســـندات القـــرض تتـــم موجب القانون

1. شروط القرض

وهي مجموعة من الشروط المتعلقة بمقدار القرض وشكل سندات القـــرض سعر السند والفائدة المستحقة والضمانات والمزايا التي تقدمها الدولة الى المكتتبين ب القرض .وفيما يلي شرحاً مفصلاً بهذه الشروط

أ. مقدار القرض

ان مقدار القرض يمكن ان يكون محدداً أو غير محدد. ويتوقف تحديد مبلغ القرض او عدم تحديده على الوضـــع الاقتصادي والمركزي المالي للدولة والائتمان العام. ففـــي الاحوال الاعتيادية تقوم الدولة بتحديد مقدار القرض بمبلـــغ

معين واصدار سندات في حدود هذا المبلغ. كما تحدد الدولة الفترة الزمنية التي يتم خلالها الاكتتاب في سندات القرض، وبذلك يقفل باب الاكتتاب في القرض أما عند حصول بيع كافة سندات القرض المطروحة أو عند نهاية الفترة الزمنية المحددة للاكتتاب، ولو افترضنا بان المبالغ التي تم اكتتابها قد تجاوزت المبلغ المحدد للاكتتاب في القرض، فإن الدولة ستعمل على حذف الزيادة التي حصلت في الاكتتاب، وان هذا يمكن ان يتم اما بتخفيض يشمل كافة المقادير المكتتب بها، أو بتخفيض للمقادير التي تتجاوز حد معين

اما في الاحوال غير الاعتيادية، كحالة الركود والكساد وحالات الكوارث الطبيعية والحروب فلا تقدم الدولة على تحديد مقدار القرض ولكنها تحدد مدة الاكتتاب، وهذا قد يحصل لسببين: السبب الاول هو خشية الدولة من عدم بيع كافة سندات القرض، أي عدم تغطية مبلغ القرض. وأن هذا يعتبر مؤشراً على عدم الثقة بقدرة الدولة المالية على الوفاء بالقرض وفوائده، مما يؤدي الى زعزعة الثقة بمالية الدولة ويؤثر بصورة سلبية على الائتمان العام اما السبب الثاني وراء عدم تحديد مقدار القرض، فهو رغبة الدولة في الحصول على أموال كثيرة. وبالنسبة الى الاكتتاب فإنه يقفل بانتهاء الفترة الزمنية المحددة له، وعليه تقبل الدول جميع المبالغ بها

ب. فئات سندات القرض وأشكالها

قد تقوم الدولة باصدار سندات ذات فئة واحدة. أو قد يكون الاصدار بفئات متعددة ويفضل أن تكون السندات بفئات متعددة مراعاة للقدرة المالية لمختلف المكتتبين، كما يفضل ان لا تكون هناك سندات بفئات صغيرة جداً تحل محل النقود ولا بفئات كبيرة جداً يتحدد تداولها

أما بالنسبة لاشكال السندات فقد تكون على شكل سندات اسمية او بسندات لحاملها أو سندات مختلطة. فالسندات الاسمية هي سندات تحمل اسم مالكها، وتحتفظ الدولة من جانبها بمعلومات عن قيم السندات واسماء مالكيها في سجل الدين العام. ولا تنقل ملكية هذه السندات الا بعد تغيير الملكية في سجل الدين العام. كما أن الفوائد لا تدفع الا لمن يملك السند. وما هذه الاجراءات الا حماية للمالك ضد مخاطر السرقة والضياع والتلف.

أما النوع الاخر السندات فهي سندات لحاملها، إذ لا تحتوي هذه السندات على اسم مالكها. ويترتب على هذا انتقال ملكيتها بمجرد التسليم باليد، وهذا يعني سهولة تداولها مقارنة بالسندات الاسمية. إلا أن اصدار السندات

بهذا الشكل لا يحمي المالك من التعرض لمخاطر السرقة والضياع والتلف، إذ أن ملكية السند والفوائد المستحقة ستكون لمن تكون السندات في حوزته

وأخيراً هناك سندات مختلطة، فهي مزيج من الشكلين السابقين للسندات فالسند يحمل اسم مالكه مرفقاً معه قسائم بالفوائد المستحقة. فالسند لا يمكن ان تنقل ملكيته الا بعد الرجوع الى سجل الدين العام وتغيير الملكية فيه، وبالنسبة الى الفوائد فيمكن ان تدفع الى من يحمل قسائم الفوائد وان اصدار السندات بهذه الصيغة يحمي المالك من مخاطر السرقة والتلف والضياع لاصل السند ولا يحمي قسائم الفوائد من ذلك

ج. سعر اصدار السند وسعر الفائدة المستحق

يمكن اصدار سندات القرض بسعر التكافؤ أو بأقل منه. ويقصد بإصدار السند بسعر التكافؤ، إذا كانت قيمة اصدار السند مساوية لقيمته الاسمية. أي أن المكتتب يدفع مبلغ 100 ديناراً مثلاً عن سند قيمته الاسمية هي 100 ديناراً. وهذا الاسلوب يفضل عادة في الحالات التي تكون فيها المبالغ المطلوبة للاكتتاب في سندات القرض متوفرة في السوق المالية، أي انها تفي بالحاجة لتغطية مقدار القرض بسهولة حتى ان كان كبيراً.

أما إذا كانت قيمة الاصدار أقل من القيمة الاسمية للسند. فيقال بأن السند اصدر بسعر يقل عن سعر التكافؤ أي عندما يدفع المكتتب 85 ديناراً مثلاً عن سند قيمته الاسمية 100 ديناراً، وعند قيام الدولة بتسديد قيمة السند، فإنها ستدفع قيمته الاسمية وهي مبلغ 100 ديناراً. وبذلك يعتبر المبلغ 15 ديناراً بمثابة "جائزة التسديد" أو " مكافأة التسديد". وقد تلجأ الدولة الى هذا الاسلوب في سعر الاصدار عندما تخشى من قلة الاكتتاب، وما يترتب على ذلك من عدم تغطية لمبلغ القرض. وهكذا سيكون سعر اصدار السند بأقل من سعر التكافؤ محفزاً يغري الاشخاص في الاقبال على الاكتتاب

أما بخصوص سعر الفائدة الذي تكون الدولة على استعداد لتسديده، فإنه يعتمد على العديد من العوامل التي يجب اخذها بنظر الاعتبار. وأهم هذه العوامل هو وضع السوق المالية العالمية والمحلية، والمركز الائتماني للدولة، ومبلغ القرض ومدته وتغير سعر الفائدة والضمانات والمزايا التي تقدم الى المكتتبين في سندات القرض. وغالباً ما يحدد سعر الفائدة بسعر يزيد عن السعر في السوق النقدية. وقد جرت العادة على دفع الفوائد المستحقة كل ستة أشهر وذلك لأن طول المدة قد يضر المكتتبين الصغار كما

أن قصرها قد يشكل عبئاً على الدوائر المالية ذات العلاقة ويرهق موظفيها

د. الضمانات والمزايا المقدمة الى المكتتبين

تقوم الدولة بتقديم بعض الضمانات والمزايا الى الاشخاص المكتتبين من أجل خلق حالة من الثقة والاطمئنان على أموالهم المقرضة الى الدولة وحثهم على الاكتتاب. وأن من الضمانات التي تقدم الى المقرضين هي الضمانات التي تتعلق بالتأمين ضد مخاطر انخفاض قيمة النقود بسبب التضخم وما يترتب على ذلك من انخفاض في قيمة السند عند التسديد. ولهذا تلجأ الدولة الى اتباع احد اسلوبين

الاسلوب الاول، دفع سعر فائدة مرتفع جداً للاشخاص المكتتبين في القرض-عند التسديد- للتعويض عما قد يطرأ على قيمة النقود من انخفاض. ومما يؤخذ على هذا الاسلوب هو كونه بمثابة اعتراف ضمني من جانب الدولة باستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية، ويخلق حالة من عدم الثقة بمالية الدولة. هذا من جهة ومن جهة أخرى ان اتباع هذا الاسلوب سيحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً ضخماً وفي واقع الحال تتجنب أغلب دول العالم اتباع مثل هذا الاسلوب. وفي الاسلوب الثاني، تقوم الدولة بربط قيمة

سندات القرض بالذهب او العملة الصعبة او بالارقام القياسية. فالدولة التي تقدم على ربط قيمة السند بالذهب عند الاكتتاب تقوم بتقييم السند بما يعادله بالذهب عند الاكتتاب ودفع قيمة الذهب عند التسديد بالعملة الوطنية. أو أن تقوم الدولة بربط قيمة السند بعملة اجنبية ذات سعر صرف ثابت نسبياً، اذ يقيم السند بما يعادله بالعملة الاجنبية كالدولار مثلاً. عند الاكتتاب، ويتم دفع قيمة السند عن التسديد بالعملة الوطنية بما يعادل قيمته بالدولار عندما تم اكتتابه. ويعتبر ربط السند بالذهب او بالعملة الاجنبية بمثابة اعتراف ضمني من جانب الدولة باستمرار انخفاض العملة الوطنية. وما يترتب على ذلك من زعزعة الثقة بمالية الدولة ومركزها الائتماني. وعليه نرى ان الدولة غالباً ما تلجأ الى ربط قيمة سندات القرض بالرقم القياسي للاسعار، فإذا ارتفع الرقم القياسي للاسعار في موعد التسديد عما كان عليه عند الاكتتاب في القرض وجب رفع مبلغ القرض بنفس النسبة التي ارتفع بها الرقم القياسي.وبذلك سوف لن يتضرر المقرض من التضخم.

وبالاضافة الى ما تقدمه الدولة من ضمانات ضد اضرار التضخم فإنها تقوم بمنح بعض المزايا من أجل حث وترغيب الاشخاص في الاكتتاب في سندات القرض. ومن أمثلة هذه المزايا هي "مكافأة التسديد" ،وهي عبارة

عن مبلغ اضافي من النقود يضاف الى القيمة الاسمية لسند القرض عند التسديد. وكذلك قد تقدم الدولة جوائز الى بعض المكتتبين بطريقة القرعة. او قد تقدم الدولة اعفاءات ضريبية لسندات القرض وفوائده. أو قبول سندات القرض كبديل للنقود في تسديد الضرائب المستحقة. وهكذا نرى أن مثل هذه المزايا تلعب دوراً هاماً في الحث على المزيد من الاكتتاب

2. أساليب بيع سندات القرض

يتم بيع سندات القرض بثلاث اساليب هي اسلوب البيع المباشر واسلوب البيع غير المباشر والاسلوب المختلط. وفيما يلي سنتناول هذه الاساليب بشيء من التفصيل

أ. الاسلوب المباشر في البيع

ويقع تحت هذا الاسلوب طريقة بيع الدولة لسندات القرض بالسعر الاسمي للسند، وطريقة البيع المباشر في سوق الاوراق المالية (البورصة) بالسعر الذي ترغب فيه الدولة، وطريقة البيع بالمزايدة وبأسعار متعددة

الطريقة الاولى : البيع المباشر من قبل الدولة

وبموجب هذه الطريقة تقوم الدولة بعرض سندات القـــرض للبيع مباشرة بالسعر الاسمي مع تحديده الفترة التي يتـــم خلالـــها الاكتتاب وشروط القرض والمزايا والضمانات التي تقدم وتمنـــح الى المقترضين. وأن طرح مثل هذه السندات عادة في مؤسســـات الدولة كوزارة المالية . وتعتبر هذه الطريقة في بيع سندات القرض من أكثر الطرق شيوعاً في أغلب دول العالم في الوقت الحـــاضر. وتتميز هذه الطريقة بتوفير المبالغ التي كان على الدولة ان تتنـازل عنها من قيمة سندات القرض الى البنوك والمؤسسات المالية لـــو قامت ببيع سندات القرض اليها. كما تتميز هذه الطريقية في تمكيـن الدولة من فرض السيطرة الكاملة والرقابة الفعالـــة علـــى عمليـــة الاصدار. الا ان نجاح طريقة البيع المباشر من قبل الدولة يتطلـــب توفر شرطين: الشرط الاول هو الالمام والدراية الكافيـــة للدولـــة بوضع السوق المالية والنقدية. أما الشرط الثاني، فـــهو ان يكـــون هناك ثقة كافية للاشخاص بمالية الدولـــة وقدرتـــها علـــى تســـديد القرض. فإذا لم تقابل هذه الشروط فإن سندات القرض سوف لـــن تباع بالكامل، أي أن تغطية القرض بأكمله، وهذا سينعكس ســـلبياً على المركز المالي والائتمان العام

الطريقة الثانية : البيع المباشر من قبل الدولة في السوق المالية

وتتلخص هذه الطريقة ببيع سندات القرض في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي تراه الدولة مناسباً في كل يوم ومن فوائد هذه الطريقة تكوين خبرة لدى الدولة في بيع سندات القروض في أفضل الاوقات من خلال متابعة وضع وأسعار سوق الاوراق المالية إلا أن ما يؤخذ على هذه الطريقة هو عرض السندات بكميات كبيرة من جهة وقصور في الطلب عليها من جهة أخرى سيؤديان الى انخفاض سعر السند. وهذا يعني تحمل الدولة لاعباء مالية كبيرة بسبب بيعها للسند بسعر منخفض وتسديده عند الاستحقاق بالسعر الرسمي. كما أن هذا يعني ان الدولة ستدفع فوائد مبالغ لم تستلمها، إذ أنها باعت السند بسعر أقل من سعره الاسمي وستدفع الفوائد وفقاً للسعر الاسمي للسند ولذلك يشترط لنجاح الدولة في البيع في سوق الاوراق المالية ان لا يكون طرح السندات بأعداد كبيرة. وفي واقع الحال ان الدولة لا تقدم على البيع في سوق الاوراق المالية الا عندما يكون مبلغ القرض صغيراً وأن الدولة ليست مضطرة للحصول على النقود بصورة مستعجلة

الطريقة الثالثة : البيع المباشر من قبل الدولة بالمزايدة

وفقاً لهذه الطريقة تقوم الدولة بوضع حد أدنى لسعر سند القرض أقل من السعر الاسمي الذي أصدر به السند، وتعرض هذه السندات للبيع بالمزايدة، وبعد ذلك تعطى الاولوية في الموافقة على

طلب الاكتتاب لمن يدفع سعر أعلى. فلو فرضنا بأن السعر الاسمي لسند القرض هو 100 ديناراً. وأن الدولة قد وضعت حد ادنى للسعر هو 85 ديناراً، فإنها ستوافق على طلبات الاكتتاب التي كان السعر المدفوع فيها. 100 ديناراً، ثم 99 ديناراً ثم 98 و 97 ديناراً، وهكذا الى الحد الذي يفي بحاجة الدولة،أي يغطي مبلغ القرض.

- ***ب. الاسلوب غير المباشر في البيع***

تبعاً لهذا الاسلوب يتم بيع كامل سندات القرض الى طرف ثانٍ بسعر مخفض ويقوم الطرف الثاني بإعادة بيعها بالسعر الذي يراه مناسباً. والمثال على ذلك هو بيع سندات القرض بأكملها مقابل مبلغ يقل عن مبلغ القرض الى البنوك والمؤسسات المالية ويترك اليها حرية اعادة بيعها بصورة مباشرة الى الافراد او الشركات، او ببيعها في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي ترتضيه.ويعرف الاكتتاب بهذه الطريقة"بالاكتتاب المصرفي .ومن فوائد هذا الاسلوب في بيع سندات القرض هو حصول الدولة على مبلغ القرض التي هي بحاجة اليه بصورة سريعة.الا ان ما يؤخذ على هذا الاسلوب هو بيع سندات القرض بسعر منخفض تحقق البنوك والمؤسسات المالية من ورائه ارباحاً طائلة وتتحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً.ولا تلجأ الدولة الى هذا الاسلوب الا عند خشيتها من عدم حصول بيع لكافة سندات القرض في حالة اتباع أسلوب البيع المباشر،أي خوف الدولة من عدم تغطية مبلغ القرض والذي يعتبر

مؤشراً على فقدان الثقة بمالية الدولة وقدرتها على الوفاء بالقرض،وما يترتب على ذلك من انعكاسات سلبية على الائتمان العام.وعلى اية حال ان الاكتتاب المصرفي لا يعتبر اليوم من الاساليب الواسعة الانتشار.

ج. *الاسلوب المختلط في البيع*

قد تقوم الدولة بالمزج بين الاسلوب المباشر والاسلوب غير المباشر في بيع سندات القرض،إذ تعطي الى البنوك والمؤسسات المالية جزءاً من سندات القرض من أجل بيعها لحساب الدولة بالسعر الاسمي للسند مقابل عمولة بسيطة، كما تبيع بقية السندات الى هذه المؤسسات بسعر مخفض لتقوم الاخيرة باعادة بيعها بالسعر الذي تراه مجزياً ويحقق لها الارباح. وهكذا تجمع الدولة بين مزايا الاسلوبين وتخفف من العبء المالي الذي يمكن ان تتحمله خزانة الدولة ومن الضرر الذي يمكن ان يحصل بسبب عدم تغطية القرض.

ثانياً : تسديد القرض

ويقصد بتسديد القرض، دفع أصل القرض والفوائد المستحقة. وقد يكون التخلص من هذا العبء المالي كلياً أو جزئياً، أي ان تسديد القرض وفوائده يكون تسديداً كلياً إذا تم بدفعة واحدة ويكون تسديداً جزئياً إذ تم بدفعات متعاقبة أي أن

هناك طرق مختلفة في تسديد القرض. كما أن هناك مصادر متعددة لتمويل تسديد القرض. وفيما يلي سنناقش طرق تسديد القرض.

1. *التسديد بدفعة واحدة (الوفاء بالقرض)*

وهذا هو الاسلوب الطبيعي لتسديد القرض، إذ يتم تسديد القيمة الاسمية لسندات القرض وما يترتب عليها من فوائد مستحقة بدفعة واحدة الى اصحاب السندات، أي الوفاء الكلي بالقرض. وغالباً ما يستخدم هذا الاسلوب مع القروض قصيرة الاجل، أما في حالة القروض المتوسطة والطويلة الاجل، فلا تقوم الدولة- في الغالب- بالوفاء بها بدفعة واحدة

2. *التسديد بدفعات (استهلاك القرض)*

يتم تسديد القيمة الاسمية للقرض وفوائده المستحقة على شكل دفعات متعاقبة (أقساط) خلال الفترة الزمنية المحددة في شروط القرض[5]. وتعرف عملية تسديد القرض بهذه الطريقة "باستهلاك القرض"، إذ تقود عملية الاستهلاك الى تناقص قيمة القرض والفوائد المستحقة باستمرار. وهناك مجموعة من الاساليب التي يمكن ان تستخدمها الدولة في عملية استهلاك القرض

أ. *استهلاك القرض على شكل اقساط سنوية*

وبموجب هذا الاسلوب تقوم الدولة بدفع جزء من قيمة السند بالاضافة الى الفوائد المستحقة سنوياً إلى أصحاب السندات حتى يتم

استهلاك سندات القرض بالكامل بعد فترة زمنية محددة في شـــروط القرض. ويعتبر هذا الاسلوب من أكثر الاســـاليب اســـتخداماً فـــي عملية استهلاك القروض،غير أن ما يؤخذ على هذا الاسلوب هـــو تجزئته لقيمة القرض إلى أقساط سنوية قد تكون صغيرة نسبياً مـــن وجهة نظر كبار المقرضين من الافراد إذ يفضل هؤلاء ان يبقـوا دائنين بمبالغ كبيرة يجنون منها الفوائـــد، أو أن يســـتردوا كـــامل ديونهم من الدولة من أجل استثمارها في مجالات أخرى. ولذلك قـد لا تستخدم الدولة اسلوب الدفعات السنوية عنـــد اقتراضـــها مـــن الافراد، وتقتصر استخدام هذا الاسلوب في التسديد عند اقتراضـــها من الشركات والمؤسسات المالية التي لا تلحق بها اية اضرار مـــن جراء ذلك.

ب. استهلاك القرض بطريقة القرعة

وفقاً لهذا الاسلوب في الاستهلاك يتم اجراء قرعة سنوية على سندات القرض بموجب شروط القرض، ومن ثم تسدد بالكامل قيمة السندات وفوائدها - التي خرجت في القرعة - الـــى اصحابـــها، وهكذا تتكرر العملية في كل عام على المتبقي من السندات حتى يتم استهلاك سندات القرض بأكملها. ومما يؤخذ على هذا الاسلوب هو مفاجأة بعض اصحاب السندات بتسديد الدولة لسنداتهم في وقـــت لا يجدون فيه فرصاً لاستثمار أموالهم المستردة.

ج. استهلاك القرض عن طريق سوق الاوراق المالية (البورصة)

ويستخدم هذا الاسلوب عندما يكون سعر سند القرض في سوق الاوراق المالية أقل من سعر التكافؤ، أي عندما يكون السعر أقل من السعر الاسمي في الاصل. اذ تقوم الدولة بشراء السندات من السوق المالية وتحقق بذلك ربحاً هو الفرق بين السعر في السوق المالية وسعر السند الاسمي. غير أن الدولة لا تستطيع الدخول الى سوق الاوراق المالية كمشترية بحجم كبير، لأن ذلك سيؤدي الى رفع سعر السند، وبهذا ستكون القدرة على استهلاك سندات القرض بهذه الطريقة مقيدة الى حد ما اما في الحالة التي يكون فيها سعر السند في سوق الاوراق المالية اكبر من السعر الاسمي فإن الدولة لا تشتري سندات القرض بهدف استهلاكها بهذا الاسلوب، بل تلجأ الى استخدام اسلوب القرعة لاستهلاك القرض. وعادة نرى ان شروط القروض تنص على اعطاء حق للدولة في امكانية استخدام هذين الاسلوبين في الاستهلاك

بعد ان ناقشنا الطرق البديلة لاستهلاك القرض لا بد من البحث عن مصادر التمويل للتخلص من عبء المديونية. وتستطيع الدولة الاستعانة ببعض هذه المصادر خدمة للدين العام. هذا ويمكن ان تحصر مصادر التمويل لاستهلاك القروض بفائض الميزانية وصندوق الاستهلاك والضرائب الاستثنائية.

أ. التمويل عن طريق فائض الميزانية

عندما يكون هناك فائض في الميزانية، أي زيادة في حصيلة الايرادات العامة على النفقات العامة. فإن بالامكان استخدام الفائض في خدمة الدين العام وقد تخصص الدولة بعض انواع الضرائب او بعض ايرادات الدولة من ممتلكاتها لغرض استهلاك القروض العامة

إلا أن واقع الحال قد بين أن اغلب الدول لم توجه اهتمامها الكافي الى مسألة تخصيص فائض الميزانية لغرض خدمة الدين العام. ومن ثم اصبحت الدولة عاجزة عن تسديد الديون، في موعد استحقاقها، وبذلك اضطرت الدولة الى الحصول على قرض جديد واستخدام حصيلته في تسديد الديون السابقة، وقد ادى هذا الوضع الى التفكير في مصادر بديلة.

ب. التمويل عن طريق صندوق الاستهلاك

على اثر قلة الاهتمام بفكرة استخدام فائض الميزانية في استهلاك القروض، ظهرت فكرة انشاء " صندوق الاستهلاك" وهو عبارة عن صندوق يمول من ايداع مبلغ سنوي محدد فيه من ايرادات الدولة، وقد يضاف الى هذا المبلغ حصيلة ضريبية معينة وايرادات اخرى [6]. وهكذا

يقوم الصندوق باستخدام الاموال المتاحة له في اســـتهلاك القرض، وفي الحالة التي تزيد فيها المبالغ النقدية المتوفـوة في الصندوق عن حاجته، يقوم بـــترحيل الفـائض مـــن الاموال الى خزانة الدولة.

ج. *التمويل عن طريقي فرض ضرائب استثنائية*

وهذا يحصل في الغالب في فترات الحرب وما بعـــد الحرب.وهذا يتم بفرض ضرائب اســـتثنائية ، تخصـــص ايراداتها لتمويل تسديد القرض.

ثالثاً: التخفيف من العبء المالي للقرض

عندما تحس الدولة بثقل العبء المالي للقروض، تلجأ الى التخفيـــف منـــه، وهذا يمكن ان يتم بتثبيت القروض قصيرة الاجل واستبدال القـــروض المتوســـطة والطويلة الاجل

1. تثبيت القروض قصيرة الاجل

قد تلجأ الدولة عند موعد تسديد القرض القصير الاجل الـــى تحويل القرض قصير الاجل الى قرض متوسط او طويل الاجـــل. ويمكن ايجاز عملية تثبيت القرض بقيام الدولة بـــاصدار ســـندات قرض متوسطة أو طويلة الاجل مساوية فـــي مجموعـــها لمبلـــغ القرض قصير الاجل، وبذلك يستطيع حـــاملو اذونـــات الخزانـــة

الحصول على سندات القرض الجديدة مقابل الاذونات. وفي الغالب يتم تثبيت القرض بصورة اختيارية، حيث يعطى الخيار لحمله اذونات الخزانة في الاكتتاب في سندات القرض الجديد، وبسعر فائدة أعلى من سعر الفائدة السائد في السوق المالية ومن سعر الفائدة للقرض القديم أو باسترداد قيمة الاذونات. فلو فرضنا ان قرضاً قصير الاجل بمبلغ 200 مليون ديناراً وبفائدة 4% ، وأن الدولة عند موعد التسديد قامت باصدار سندات قرض طويلة الاجل بمبلغ 200 مليون ديناراً وبسعر فائدة 6% وقد وصل مبلغ الاكتتاب في القرض الجديد 150 مليون ديناراً من قبل حاملي اذونات الخزانة، فإن الدول ستبيع بقية سندات القرض الجديد بمبلغ 50 مليون ديناراً، واستخدام هذه الحصيلة في تسديد قيمة الاذونات لأولئك الذين لا يرغبون في تثبيت ديونهم

أما عند قيام الدولة بالزام حاملي الاذونات في الاكتتاب في القرض الجديد عند حلول موعد تسديد القرض قصير الاجل، فإن التثبيت بهذه الصورة يعتبر تثبيتاً اجبارياً". وفي هذه الحالة تعتبر الدولة مخلة بالتزاماتها تجاه المقرضين، وهذا الاجراء يعتبر اجراءاً خطيراً يمس الثقة بمالية الدولة ويلحق الاضرار الجسيمة بالائتمان العام. وهذا ما حصل في ايطاليا في سنة 1926 ، ولذلك تنصح الدول بعدم اللجوء الى التثبيت الاجباري [7].

2.تبديل القروض المتوسطة والطويلة الاجل والمستديمة

قد تكون الدولة مضطرة في أوقات الازمات الاقتصادية المستعصية والحروب الى عقد قروض كبيرة بسعر فائدة مرتفع. وبذلك تنتهز الدولة فرصة انخفاض سعر الفائدة في السوق عن سعرها المحدد في القرض، وتقوم بتبديل القرض ذو الفائدة المرتفع بقرض جديد ذو فائدة منخفض وأن أقدام الدولة على تبديل القرض هو بهدف تخفيف العبء المالي للدين على خزانة الدولة. وتقتصر عملية التبديل في العادة على القروض المثبتة من قروض متوسطة او طويلة الاجل، أو مستديمة ويمكن التمييز بين اسلوبين للتبديل وفقاً لحرية الاختيار، فهناك تبديل اختياري وهناك تبديل اجباري[8].

أ. **التبديل الاختياري:** وهذا يحصل عندما تقوم الدولة باصدار سندات قرض جديد بسعر فائدة منخفض تعرض على حاملي سندات القرض القديم، المرتفع الفائدة، وتترك لهم حق الاختيار بين طلب الاكتتاب في سندات القرض الجديد او الاحتفاظ بسنداتهم القديمة.علماً بأن القرض الجديد قد يتضمن على بعض المزايا التي تعوض عن الانخفاض في الفوائد التي يحصل عليها المقرضين، الا ان المبالغة في المزايا المقدمة ستؤدي الى الغاء الغرض المقصود من التبديل وهو تخفيف العبء المالي على خزانة الدولة.

ب. **التبديل الاجباري** : وهذا يحصل في الحالة التي تقوم فيها الدولة باصدار سندات قرض جديد يحمل سعر فائدة منخفض واجبار حاملي سندات القرض القديم على الاكتتاب في القروض الجديد سواء يرغبوا او لم يرغبوا في ذلك. وهذا يعتبر تنصل وعدم الاكتراث بالتزامات الدولة، وان الاقدام على مثل هذه العملية يعتبر انتهاكاً لحرمة العقد من طرف الدولة من الناحية القانونية، وانكاراً جزئياً للدين الذي بذمة الدولة من الناحية الاقتصادية. فهذا قد يسيء الى سمعة الدولة المالية ويضر بالائتمان العام. اما حاملوا سندات القرض القديم والذين لا يوافقون على التبديل، فإن الدول تجبرهم على قبول تسديد سنداتهم والفوائد المستحقة لهم ولا تنصح الدول بالاقدام على التبديل ما لم يكن هناك شروط على ذلك قد وردت في عقد القرض.

المبحث الرابع

تأثيرات القروض العامة

تختلف الايرادات من القروض عن الايرادات من الضرائب في طبيعتها ومصادرها وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية. اذ تعتبر الايرادات من القروض اداة من ادوات السياسة المالية في التأثير على مستوى الدخل القومي، ونمط توزيع الدخل. كما تعتبر اداة لتحقيق الترابط والتنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية

وهذه الميزة تعتبر ميزة خاصة تنفرد بها الايرادات من القروض عـــن الايـــرادات الاخرى

ويختلف تأثير القرض باختلاف اوجه استخدامه، اذ تخصص القروض فـــي الغالب الى زيادة الانفاق الاستثماري العام، وقد تخصص القروض الــــى الانفـــاق الاستهلاكي الحكومي ، كما هو الحال في القروض قصيرة الاجل . ويختلف تـــأثير القرض باختلاف مصادر تمويله عند التسديد او الاستهلاك . وعليه ســـنميز بيـــن تأثيرات القروض الداخلية وتأثيرات القروض الخارجية.

أولاً: تأثيرات القروض الداخلية

يمكن التمييز بصورة عامة بين ثلاث مراحـــل للقـــرض هـــي مرحلـــة الاكتتاب ومرحلة الانفاق ومرحلة تسديد القـــرض او اســـتهلاكه . ففـــي مرحلـــة الاكتتاب يجب ان نفرق بين الاقتراض من الافراد والمؤسسات الماليـــة الخاصـــة كبنوك الادخار وشركات التأمين، والاقتراض من المؤسسات الائتمانيـــة المتمثلـــة بالبنك المركزي والبنوك التجارية. وان التمييز بين الجهات المقرضة جاء بســـبب اختلاف تأثيراتها الاقتصادية

وفي حالة الاقتراض من الافراد والمؤسسات الماليـــة الخاصـــة يمكـــن ان نواجه احدى حالتين. الحالة الاولى هي وجود مدخرات قومية خاملة فائضـــة عـــن حاجة القطاع الخاص للاستثمار اما الحالة الثانية فهي عدم وجـــود فـــائض فـــي المدخرات، وان اصدار سندات قروض عامة من قبل الدولة، وحث الاشخاص على

الاكتتاب في القرض سيؤدي الى حصول تنافسي بين القطاع العام والخاص، وهـذا يقود الى ارتفاع في سعر الفائدة.

والامر يختلف في حالة الاقتراض من الجهاز المصرفي، أي المؤسسـات الائتمانية إذ أن الاقتراض يؤدي الى خلق قوة شرائية جديدة في التداول، حيث أن الجهاز المصرفي يستطيع الاقراض مما يزيد عن الاحتياطي القانوني [9]. ويتوقـف تأثير الزيادة في الائتمان او خلق النقود على مرونة الجهاز الانتـاجي ومسـتوى التشغيل في الاقتصاد ففي البلدان التي لم تصل بعد الى مستوى الاستخدام الكـامل والتي يتميز الجهاز الانتاجي فيها بالمرونة، فإن الاقتراض من الجهاز المصرفـي سيؤدي الى انخفاض سعر الفائدة مما يقود الى زيادة في الاستثمار ومن ثم النـاتج القومي. أما في البلدان التي وصل فيها الاستخدام الى مستوى الاستخدام الكـامل او ان الجهاز الانتاجي فيها يتميز بعدم المرونة فإن الاقتراض من المؤسسات الائتمانية سيقود الى ارتفاع في المستوى العام للاسعار [10]. ولهذا السبب لا ينصح بالالتجـاء الى الائتمان المصرفي لتمويل القروض في مثل هذه الحالة

والان وبعد الحصول على مبالغ القرض فإن تأثير القرض علـى الدخـل والناتج يتوقف على اوجه استخدامه. فإذا تم استخدامة في زيادة الانفاق الاسـتهلاكي الحكومي والمدفوعات التحويلية، فإن هذا سيقود الى ارتفاع في المسـتوى العـام للاسعار. إذا كان الجهاز الانتاجي للاقتصاد غير مرن. اما اذا استخدم القرض فـي زيادة الاستثمار العام، فإن هذا سيؤدي زيادة في النـاتج والدخـل القومـي بـإثر مضاعف.

وأخيراً دعا نرى التأثير الاقتصادي والاجتماعي للقروض العامة في مرحلة تسديد او استهلاك القرض والتي غالباً ما تحصل في فترات الركود الاقتصادي وهنا ستبحث الدولة عن مصادر تمويلية من اجل انفاقها في خدمة الدين العام. وتعتبر الضرائب من بين أهم المصادر التمويلية [11]. هذا وأن لعملية تسديد القرض تأثير على الطلب الكلي لا يعتمد على نوع الضريبة فقط وانما على مستوى دخل الفئة الحاملة للسندات كذلك

فإذا كانت حصيلة الضرائب المستخدمة في التمويل قد جاءت من ضرائب مباشرة، وهي ضرائب يقوم بدفعها ذوي الدخول المرتفعة وان سندات القرض تحمل من قبل ذوي الدخول المنخفضة فإن ذوي الدخول المرتفعة سيتحملون عبء الضريبة، بينما سيرتفع الاستهلاك لدى الفئة ذات الدخل المنخفض ، لأن الفئة ذات الدخل المنخفض قد حصلت على دخل اضافي هو الفوائد من القرض وان ميلها الحدي الى الاستهلاك عالياً. وهكذا نرى ان الزيادة في الطلب تحصل بسبب الزيادة في الاستهلاك. وعليه يمكن القول بأن تسديد القرض يؤدي الى زيادة في الطلب الكلي

أما إذا كانت الحصيلة من الضرائب المستعملة في تمويل القرض هي من ضرائب غير مباشرة يدفعها ذوي الدخول المنخفضة، وان السندات محمولة من قبل اصحاب الدخول المرتفعة الذين يحصلون على فوائد القرض، فإن عبء الضريبة سيتحمله ذوي الدخول المنخفضة وهم فئة ذو ميل حدي الى الاستهلاك مرتفع وعليه سيؤدي دفعهم للضرائب إلى انخفاض الاستهلاك بسبب انخفاض دخولهم الممكن التصرف بها، بينما سوف لن يترفع الاستهلاك لدى ذوي الدخول المرتفعة

الا قليلاً - رغم ارتفاع دخولهم الناتجة عن استلام فوائد القرض- لأن ميلهم الحدي الى الاستهلاك منخفض وستكون النتيجة هو انخفاض في الاستهلاك القومـــي. الا ان ذوي الدخول المرتفعة - في الاحوال الاعتيادية - سيقدمون على استثمار اموالهم مما يؤدي الى زيادة في الاستثمار. وهكذا نرى أن التغير في الطلب الكلي يتوقـــف على التأثير المسيطر وفقاً للوضع الاقتصادي

اما فيما يخص تأثير تسديد القرض على توزيع الدخل القومي، فإنه يختلـف باختلاف نوع الضريبة وسعرها ، فإذا كانت الضريبة المعتمدة في تسديد القـــرض هي ضريبة مباشرة وان سعر الضريبة تصاعدي، فإن تسديد القرض سيقود الـــــى اعادة توزيع الدخل باتجاه المساواة لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض. اما اذا كان سعر الضريبة المباشرة سعر نسبي فإن تسديد القرض سيؤدي الى اعادة التوزيـــع باتجاه عدم المساواة لصالح الفئات ذات الدخول المرتفعة

هذا في حالة الضريبة المباشرة، أما في حالة اعتماد الضريبة غير المباشرة في التسديد، فإن هذا يعمل على زيادة درجة عدم المساواة في التوزيـــع ولصـــالح الطبقات ذات الدخل المرتفع

ثانياً: تأثيرات القروض الخارجية

يتم الحصول على القروض الخارجية من الدول الاجنبية او مـــن الـــهيئات الدولية المتخصصة في الاقراض كالبنك الدولي وصندوق النقـــد الدولـــي والهيئـــة الدولية للتنمية وغيرها. وأن الهدف من الاقتراض من الخارج هو زيادة الارصـــدة من العملات الصعبة وشراء سلع وخدمات اجنبية فالعملات الاجنبيـــة يمكـــن ان

تستخدم كغطاء لاصدار نقدي وطني جديد وتوسيع الائتمان. كما ان استخدامها في استيراد سلع استهلاكية سيؤدي الى تخفيض في المستوى العام للاسعار. وان استخدامها في استيراد سلع وخدمات انتاجية سيقود الى زيادة في الاستثمار القومي وبالتالي زيادة في الدخل والناتج القومي

اما تسديد القرض الاجنبي فما هو الا اقتطاع لجزء من القوة الشرائية للاشخاص ونقلها الى الخارج ما لم يكن هناك فائض وافراً من العملات الصعبة وهذا يعني اقتطاع جزء من الناتج القومي الاجمالي لحساب المقرضين الاجانب في الخارج ما لم يكن هناك فائض في الصادرات من السلع والخدمات أي فائضاً في ميزان المدفوعات وهذا ما نلاحظه في أغلب بلدان العالم الثالث - باستثناء البلدان النفطية- التي تعاني من عجز دائم في موازين مدفوعاتها، وهذا العجز يقود بالتالي الى انخفاض مستمر في قيمة العملة الوطنية

وهكذا نرى ان قدرة الدولة على تسديد القرض يعتمد على وجود فائض من سلع وخدمات لغرض التصدير وعلى مرونة الطلب عليها ، كما أن قدرتها تعتمد على ما لدى الدولة من احتياطي من الذهب والعملات الصعبة ولذلك ينصح بأن يكون التوسع في القروض الخارجية بحدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد [12].

الحواشــي

(1) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق،ص 229-31.

(2) Buchanan, J., and Flowers , M. Op cit pp 374-76.

(3) الصكبان ، عبد العال ، المصدر السابق، ص 435-36.

(4) Vaish, M.,and Agarwal , H., Op cit ,pp 196.

وكذلك ،دراز، حامد عبد المجيد، المصدر السابق، ص 333.

والصكبان، عبد العال، المصدر السابق، ص 430- 32.

(5) هنالك قروض تعرف بالقروض المستديمة او المؤبدة لا تحدد الدولة تاريخ التسديد في شـــروط القرض.وهذا يكون لصالح الدولة في الوفاء بالقرض في أي وقت تبعاً لوضعها المالي إلا أن مـا يؤخذ على هذه القروض هو ما تقود اليه من تراكم اعباء الدين العام الذي قد يؤثـــر علـــى المركز المالي للدولة وعجزها عن التسديد ولذلك غالباً ما تبتعد الدول عن اعتماد القـــروض المؤبدة

(6) المثال على ذلك هو ضريبة التركات. وايرادات الدولة من احتكار انتاج وتصنيع التبغ في بعض الدول. أو رسوم معينة او ايرادات الدول من ممتلكاتها من الاراضي العقارية وما الى ذلـــك. وهذا يختلف باختلاف الدول ووضعها الاقتصادي والمالي

(7) حشيش ، عادل احمد، المصدر السابق، ص 245.

(8) الصكبان ،عبد العال، المصدر السابق، ص 444-45 وكذلك العمري، هشام محمد صفـــوت، المصدر السابق، ص 281-82.

(9) الصكبان ، عبد العال، نفس المصدر، ص 456-57.

(10) العمري، هشام محمد صفوت، المصدر السابق ص 286.

(11) ان الايرادات يمكن ان تتأتى من الاستثمار العام او من رفع اسعار الضرائب الحالية او من فرض ضرائب جديدة او من اصدار قروض جديدة تستخدم حصيلتها في تسديد القرض او اقساطه

(12) حشيش، عادل أحمد، المصدر السابق، ص 254.

الفصل الثاني عشر

الاعانات

لقد تم في الفصول السابقة مناقشة الايرادات العامة من مختلف المصـــادر، حيث تم تناول مصادر الايرادات حسب الاولوية، فابتدأنا مع الايرادات من ممتلكات الدولة والرسوم ثم الضرائب واللجوء الى القروض الداخلية والخارجية. وفي هـــذا الفصل سنتكلم عن آخر مصدر من مصادر الايرادات العامة، وهذا المصدر يتمثـل بالاعانات التي تمنح الى الدولة من دول اخرى لأسباب اقتصادية وسياسية ودوليـــة. وهذا المصدر قد يشكل او لا يشكل اهمية في حصته من الايرادات العامة للدولـــة. وان الاعانات قد تكون نقدية او عينية

وتعد الاعانات مصدراً من مصادر الايرادات العامة التي تحصـــل عليـــها الدولة. وقد تكون الاعانات داخلية Internal Subsidies يقدمها الافراد بدافـــع وطنـــي لمساندة الحكومة في اداء مهامه ومواصلة مسيرتها في خدمة المجتمع ورفع مستوى رفاهيته. إلا أن حصة هذه الايرادات في الايردات العامة منخفضة جداً في أغلـــب الاحوال. مما يقلل من أهميتها، كما قد تكون الاعانات خارجية External Subsidies من أفراد أو دول اجنبية

المبحث الاول

أنواع الاعانات

أن الاعانات الخارجية قد تكون اعانات نقدية Monetary Subsidies تدفع نقـــداً بالعملة الاجنبية. ولهذه الاعانة ميزتان. الميزة الاولى هي امكانية استخدام العملـــة الاجنبية التي تم الحصول عليها كغطاء لما تقوم الدول باصداره من عملة وطنيـــة جديدة. اما الميزة الثانية فهي وجود فرص امام الدولة للاختيار بين السلع وشـــراء الافضل منها، سواء كانت هذه السلع سلع محلية أم أجنبية. وقد تكـــون الاعانـــات الخارجية اعانات عينية (حقيقية) Real Subsidies وهي اعانات تدفع من قبل الدولـــة الغنية على شكل سلع وخدمات للاستخدامات المدنية والعسكرية فهي سلع لا تصلـــح الا لما خصصت من أجله، كما أن الدولة ستحرم من فرص الاختيـــار بيـــن هـــذه السلعة او تلك.

ومن ناحية اخرى نجد ان الاعانات الخارجية قد تكون اعانات مشروطة او غير مشروطة. فالاعانات المشروطة ، هي تلك الاعانات التي لا يمكن ان تحصـــل عليها الدول الا مقابل التزامات في اداء عمل او موقف سياسي او عسكري معين او الدخول في تحالفات سياسية او عسكرية أو الالتزام بمحاربة اتجاه سياسي معين وما الى ذلك من الالتزامات أما الاعانات غير المشروطة، فهي تلك الاعانـــات التـــي تمنح الى الدولة دون ان يكون هناك أي التزام ينتقص من الاســـتقلال الاقتصـــادي والسياسي للدولة او يمس سيادتها الوطنية.

المبحث الثاني

اسباب تقديم الاعانات

سواء كانت الاعانات الخارجية مشروطة او غير مشـــروطة. او نقديـــة او عينية فهناك اسباب اقتصادية او سياسية او دولية لتقديم الاعانة. وعليـــه يمكـــن ان تصنف الاعانات وفقاً لأسباب تقديمها الى

أولاً: اعانات لأسباب اقتصادية

بعد ان وضعت الحرب العالمية الثانية اوزارها قامت بعـض الدول الصناعية بتحويل الجزء الاكبر مـــن جـهازها الانتــاجي الصناعي العسكري الى انتاج ســـلع للاســتخدامات والاســتهلاك المدني. وقد ادى هذا التحول الـــى تضخـم هــائل فـــي الطاقـــة الانتاجية،وتترتب على ذلك فائضاً ضخماً في العرض الكلي للســلع المنتجة. ولولا قيام تلك الدول باتلاف او رمي الانتاج الفائض فـــي البحر لتعرضت اقتصادياتها الى خطر الانـــهيار بســبب قصــور الطلب الكلي. فالطلب المحلي والطلب الاجنبي على سلعها لم يكـــن كافياً لمقابلة العرض الكلي وقد فكرت تلك الدول في تقديم فائض الانتاج الى الدول الفقيرة كاعانة تحقق هدفاً انسانياً وتخلـــق طلبـــاً على سلع الدولة التي قدمت الاعانة. هذا من ناحية ومـــن ناحيـــة أخرى تنقذ الدول ذات الجهاز الانتاجي الضخم اقتصادها من خطر التداعي والانهيار ، فتبعد بذلك عنها شبح الازمات الاقتصادية

ثانياً: اعانات لأسباب سياسية

تقدم الاعانات لأسباب سياسية متباينة منها رغبة الدول الغنية في مساعدة الدول التي تسير في ركابها، كالمساعدات العسكرية من الاتحاد السوفيتي سابقاً لدول المنظومة الاشتراكية وبلدان العالم الثالث. وكذلك تقدم المساعدات من دول الى دول أخرى ترتبط معها باحلاف عسكرية كاعانات الولايات المتحدة لدول غرب اوروبا وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية. كما قد تقدم الاعانة الى دولة ما بهدف محاربة تيار فكري او سياسي معين كمحاربة انتشار الفكر الشيوعي

ثالثاً: اعانات لاسباب دولية

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والتقارب الذي حصل بين دول العالم قامت الأمم المتحدة كمنظمة دولية ، وجد أعضاء هذه المنظمة أنفسهم متكونين من اقلية من الدول الغنية التي يتمتع افرادها بمستوى عالٍ للرفاهية وأغلبية من الدول الفقيرة المتخلفة وهكذا انطلقت الدعوات من أروقة الامم المتحدة تنادي بضرورة مد يد العون من قبل الدول الغنية الى الدول الفقيرة من أجل مكافحة الفقر والمرض والجهل وتنمية اقتصادياتها ورفع مستوى الرفاهية. اذ ان ضرورة التكافل بين اعضاء المجتمع الدولي قد حتم على الدول المتقدمة تقديم الاعانات الى البلدان النامية ضمن اطار التعاون الدولي

الباب الخامس

بعد أن انتهينا من مناقشة النفقات العامة في الباب الثالث والايرادات العامة في الباب الرابع سنقوم بمناقشة الموازنة العامة في هذا الباب. حيث ان الموازنة العامة هي وثيقة تجمع بين الايرادات والنفقات العامة المتوقعة لفترة زمنية قادمة لغرض تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية. يعتبر اسلوب التحليل في دراسة الموازنة العامة اسلوباً حركياً حيث يتم الربط بين الانشطة الاقتصادية في الماضي والحاضر والمسقبل. وبذلك نكون قد غطينا لتعريف الحديث بالمعنى الواسع لعلم المالية العامة

الفصل الثالث عشر

الموازنة العامة

الان وبعد ان اكملنا دراستنا لوظائف المالية العامة والايـــرادات والنفقـــات العامة في الابواب السابقة سنقوم بجمع الايرادات والنفقات في وثيقة واحدة فيصبـــح لدينا ما يعرف باسم الموازنة العامة. وسنناقش هنا مفهوم الموازنة العامة في ظـــل الدولة الحارسة والدولة المتدخلة والاهداف التي يمكن ان تحققها في المبحـث الاول من هذا الفصل .أما في المبحث الثاني فسنقوم بالقاء نظرة مقارنة بيـــن الموازنـــة العامة وبعض المفاهيم المالية ذات العلاقة. وسندرس المبادئ الاساسية الاربعة التي يجب اخذها بنظر الاعتبار عند تحضير الموازنة العامة وذلك في المبحث الثـــالث. واخيراً سنتناول شرح مراحل دورة الموازنة العامة بصـــورة مفصلـــة. والمتمثلـــة بالاعداد والمصادقة والتنفيذ والرقابة

المبحث الاول

مفهوم ألموازنة العامة وأهدافه

تعتبر الموازنة Budget العامة مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك نرى أن تطور مفهوم الدولة وفلسفة النظام السياسي قد ادى الى تطور الموازنة العامة واتساع نطاق اهدافها. فقد اقتصرت الموازنة العامة في ظـــل الدولة الحارسة على الجمع بين الايرادات والنفقات العامة بصورة متوازنة دون ان

يكون هناك اهداف اجتماعية او اقتصادية مقصودة في حد ذاتها أما في الدولة المتدخلة فقد أصبح للموازنة دور غير حيادي في التأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي

وعليه اختلفت اراء كتاب المالية العامة وتعددت التعاريف للموازنة العامة للدولة تبعاً لذلك. فتعريف الموازنة العامة بالمعنى الضيق هي بيان مجاز يتضمن على تقدير بالايرادات مساوياً لتقدير النفقات العامة. وهذا التعريف يعكس النظرة الى المالية العامة في ظل الدولة الحارسة،حيث ان الهدف من اعداد وتنفيذ الموازنة العامة هو هدف مالي فقط، أما الاهداف الاخرى فلم تكن مقصودة في حد ذاتها (1). الا ان التطور الذي حصل في دول الدولة وتدخلها في الاقتصاد قد أدى الى توسيع مفهوم المالية العامة. وان تنفيذ السياسة المالية يتم من خلال الموازنة العامة فلم تعد الموازنة العامة اداة لتحقيق هدف مالي فقط بل أصبحت اداة للسياسة المالية في تحقيق أهداف المالية العامة في اعادة التخصيص وتوزيع الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي وتشترك تعاريف الموازنة العامة سواء كانت بالمعنى الضيق او المعنى الواسع في أمرين أساسيين هما التقدير،والاجازة. وهكذا سننتقل من التعريف الضيق الى التعريف الواسع للموازنة العامة باضافة الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يراد تحقيقها من خلال تنفيذ الموازنة. فالتعريف المعاصر للموازنة العامة يحتوي على

أولاً : التقدير (التخمين)

حيث تتضمن الموازنة العامة تقدير او تخمين لمقدار الايرادات العامة التي من المحتمل الحصول عليها من مختلف مصادر الايرادات، كما تتضمن على تقدير

لمقدار النفقات العامة المتوقع انفاقها خلال فترة زمنية محددة. فهي اذن مبالغ قد تتحقق بالفعل وقد لا تتحقق

ثانياً: الاجازة (المصادقة)

هو موافقة السلطة التشريعية على ما قدمته الحكومة في مشروع الموازنة العامة من تقدير للايرادات والنفقات العامة المتوقعة في الفترة القادمة. وتكون سنه في العادة. وبعد موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة يصبح هذا المشروع قانوناً. فقانون الموازنة العامة يعطي الحق الى الدولة في جباية الايرادات العامة. كما يخولها في الانفاق على السلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية والمشاريع الاستثمارية العامة

ومما تجدر الاشارة اليه هنا ان السلطة التشريعية تمنح الاجازة الى الايرادات والنفقات العامة معاً، إلا أن مضمون اجازة الايرادات العامة يختلف عن مضمون اجازة النفقات العامة. فالاجازة بالنسبة الى الايرادات تعني وجوب جبايتها بموجب القانون ولا يوجد أمام الحكومة خياراً في تحصيلها او عدم تحصيلها. اما بالنسبة الى اجازة النفقات العامة، فإنها اعطاء الحق الى الحكومة في انفاق نفس المبالغ المقدرة او اقل منها أو حتى الغاء بعض منها.

وأخيراً تعتبر الموازنة العامة في الدول الرأسمالية تقديراً واجازة بينما نجدها تقديراً وأمراً في الدول الاشتراكية، حيث ان الموازنة العامة هي جزء من الخطة المالية التي تشكل مع الخطة العينية، الخطة الاقتصادية الشاملة والتي تعتبر خطة الزامية في التنفيذ.

ثالثاً : تحقيق أهداف المالية العامة

مع تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل والى قيادة النشاط الاقتصادي ككل. تطور مفهوم المالية العامة للدولة، وترتب على هذا اتساع مفهوم الموازنة العامة. إذ أن الموازنة العامة هي اداة المالية العامة في تحقيق الأهداف المالية والسياسية للحكومة والاهداف الاقتصادية والاجتماعية

1. الهدف المالي للموازنة العامة

كان التأكيد في ظل الدولة الحارسة منصباً على الاقتصاد في النفقات العامة في من أجل تخفيف العبء الضريبي على المجتمع. وحيث أن الموازنة هي الاداة التي تعكس مركز الدولة المالي، لذا نودي بضرورة تحقق تساوي النفقات مع الايرادات العامة، أي تحقق مبدأ توازن الموازنة. وكان الغرض أو الهدف من جباية الايرادات وانفاقها هو هدف مالي وهو الهدف الوحيد للمالية العامة للدولة،ولم يكن تحقيق أهداف اخرى مقصودة في حد ذاتها

ومع توسع دور الدولة الى الدولة المتدخلة ، اتسع كذلك نطاق النفقات العامة ليشمل المدفوعات التحويلية والاستثمار العام، كما اتسع نطاق الايرادات العامة ليشمل ايرادات الدولة من الاستثمار العام والقروض الخارجية والداخلية فالايرادات والنفقات لم تعد ايرادات ونفقات الدولة الحارسة. وقد ترتب على هذا اتساع نطاق المالية العامة وأهدافها التي يجب تحقيقها من خلال الموازنة العامة فأصبحت الموازنة العامة عبارة عن بيان تفصيلي بكافة تقديرات ايرادات الدولة ونفقاتها ولم يعد الهدف المالي - توازن الموازنة - هو الهدف الوحيد للمالية العامة

إذ اعطيت الاولوية الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية حتى لو تطلب الامر عدم توازن الموازنة العامة وحدوث عجز أو فائض.

وفي البلدان الاشتراكية تعتبر الموازنة العامة من أهم اجزاء الخطة المالية. وهي المسؤولة عن تحقيق الهدف المالي في تمويل الخطة الاقتصادية [2].

2. الاهداف الاقتصادية

بعد الاتساع الذي حصل في نطاق دور الدولة تحملت المالية العامة عبء تحقيق الاهداف الاقتصادية كاعادة تخصيص الموارد الاقتصادية والاستقرار والنمو الاقتصادي، واستخدمت الموازنة العامة كأداة في تنفيذ السياسة المالية من أجل تحقيق الاهداف المذكورة ففي فترات الرواج والازدهار يتم استخدام سياسات مالية مقيدة تكون فيها الموازنات العامة في حالة فائض (الايرادات اكبر من النفقات) من أجل سحب بعض من القوة الشرائية وتخفيض الطلب الكلي،وبذلك يكبح جماح التضخم وتقلل اضراره أما في فترات البطالة والركود او الكساد فإن السياسات المالية تكون سياسات توسعية يتم تنفيذها من خلال موازنات عامة في حالة عجز، أي ان النفقات اكبر من الايرادات ،وذلك بهدف نقل الاقتصاد الى مستوى الاستخدام الكامل والاستقرار هناك ومن ثم يأتي دور الدولة في استخدام السياسة المالية الهادفة الى تحقيق النمو الاقتصادي

3. الأهداف الاجتماعية

لا تقل أهمية تحقيق التوازن الاجتماعي عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى الاستخدام الكامل. فالتوازن الاجتماعي يمكن ان يتحقق من خلال الموازنة

العامة. ففي حالة الحصول على الايرادات من الضرائب المباشرة التصاعدية التي يتحمل عبوها ذوي الدخول الكبيرة، واستخدامها في تغطية بعض أنواع النفقات العامة التي يستفيد منها ذوي الدخول الصغيرة، كأعانات البطالة والضمان الاجتماعي واعانات السكن والتعليم المجاني والخدمات الصحية وغيرها، فإن هذا يقود الى اعادة توزيع الدخل القومي. كما ان بالامكان استخدام الموازنة العامة كوسيلة للتوجيه الاجتماعي، كتقديم بعض الاعفاءات الضريبية او العلاوات العائلية او منح بعض الحوافز التي تشجع على زيادة النسل، إذا كانت الدولة ترغب في زيادة عدد السكان. كما هو الحال في فرنسا والعراق. ومثال ذلك ايضاً فرض ضرائب عالية على سلع غير مرغوبة اجتماعياً [3].

المبحث الثاني

الموازنة العامة ومفاهيم مالية أخرى

يحتوي هذا المبحث على مقارنة بين مفهوم الموازنة العامة للدولة وبعض الوثائق المالية والمفاهيم المختلفة والمتداخلة معها. والمقارنة ستكون بين الموازنة العامة والميزانية الخاصة. والموازنة العامة والميزانية القومية، والموازنة العامة والحساب الختامي

أولاً : الموازنة العامة وميزانية المشروع

ان أي مشروع خاص كان ام عام يقوم باعداد ميزانيته التي تتضمن موجودات ومطلوبات المشروع في تاريخ معين عما تم خلال فترة زمنية سابقة.

فالميزانية العمومية للمشروع هي بيان بالمركز المالي، اما الموازنة العامة للدولـــة فإنها تقدير مجاز بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة خلال فترة زمنية قادمة

ثانياً: الموازنة العامة والميزانية القومية

لقد ذكرنا بأن الموازنة العامة هي تقديـــر واجـــازة للايـــرادات والنفقـــات الحكومية فقط. والمتوقعة خلال فترة زمنية قادمة. اما الميزانية القومية فيقصد بـــها تقدير بالنفقات والايرادات للحكومة والاشخاص جميعاً في فترة زمنية قادمة كذلـــك. فهي تقدير بالكميات الاقتصادية المتوقعة الناجمة عـــن النشـــاط الاقتصـــادي فـــي قطاعاته المختلفة وعلاقاته الخارجية والداخلية في فترة زمنية غالباً ما تحدد بســـنة واحدة

ثالثاً: الموازنة العامة والحساب الختامي

ان الحساب الختامي للدولة هو بيان بالايرادات التي تم جبايتـــها والنفقـــات التي قامت الحكومة بصرفها فعلاً خلال العام المنصرم. أما الموازنة العامـــة فـــلا تعدو عن كونها تقديرات بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة في السنة القادمة. وأن هذا التقدير قد يتحقق وقد لا يتحقق فالحساب الختامي اذن يتعامل مع ارقام لمقادير تحققت فعلاً في سنة مالية منتهية، بينما تتعامل الموازنة العامة مع ارقام لمقـــادير متوقعة في سنة مالية قادمة

وبمقارنة مقدار الايرادات الفعلية المجباة والنفقات الحاصلة كما تظهر فـــي الحساب الختامي مع مقدار الايرادات والنفقات المتوقعة كما ظهرت في الموازنـــة العامة، يمكننا التعرف على مدى دقة التقديرات فإذا تبين لنا عدم تطابق الايرادات

المجباة فعلاً مع الايرادات التي قدرت، فقد يكون ذلك بسبب عدم دقة التقدير. اما إذا تبين لنا من الحساب الختامي أن هناك مبالغ مخصصة للانفاق العام لم تنفق بعـــد، فإن هذا ربما يعود الى وجود اختلاف بين الدائنين والدولة حول تحديد مقدار ما. او ربما يعود الى عدم استلام الدائنون للمبالغ المستحقة على الدولة قبل انتهاء الســـنة المالية

ويعتبر الحساب الختامي ذو أهمية بالغة للباحث كما يفيـــد فـــي اعـــداد تقديرات افضل للموازنة القادمة. أما الموازنة العامة فهي ذات أهمية عظيمة لرجال السياسة لأنها تمثل خطة عمل الحكومة وما تعتزم تحقيقه من أهداف [4].

المبحث الثالث

المبادئ التي تحكم الموازنة العامة

قدم الفكر المالي التقليدي مجموعة من القواعد التي يجب الاخذ بها بـــهدف تسهيل مهمة اجازة الموازنة العامة وتيسير وظيفة الرقابة عليها وبالتالي الكشـــف عن المركز المالي للدولة. ويمكن حصر هذه القواعد بقـــاعدة الوحـــدة والشـــمولية والتوازن والسنوية. الا ان التطور الذي حصل في دور الدولة ادى الى التقليل مـــن أهمية هذه القواعد او المبادي بسبب كثرة الاستثناءات. ولم يبق من هذه المبادي مـــا هو مهماً الا مبدأ الوحدة والعمومية. وفي المطالب الاربعة القادمة سنتناول مناقشـــة المبادي التي تحكم الموازنة العامة بشيء من التفصيل

المطلب الاول

مبدأ وحدة الموازنة العامة

عندما تقوم الدولة بإدراج كافة تقديرات الايرادات التي من المتوقع الحصول عليها، وكافة النفقات المتوقع صرفها في موازنة واحدة، يقال بأن الدولة تتبع مبدأ وحدة الموازنة. أما عند قيام الدولة بتوزيع الايرادات المتوقعة والنفقات المتوقعة على عدة موازنات وفقاً لطبيعة المؤسسات او لطبيعة النفقات العامة، يقال بأن الدولة تطبق مبدأ تعدد الموازنات العامة

وأن من مزايا الاخذ بمبدأ وحدة الموازنة هو سهولة التعرف على المركز المالي للدولة وذلك بمجرد الاطلاع على الايرادات والنفقات التي تضمنتها الموازنة العامة الواحدة بينما يتطلب الامر في حالة تعدد الموازنات جمع النفقات العامة الموزعة على عدة موازنات وطرح النفقات المتداخلة بين الموازنات وكذلك نفعل مع الايرادات العامة كما أن الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة يسهل على السلطة التشريعية عملية التصديق على الموازنة العامة، حيث تتمكن السلطة التشريعية من إجراء المفاضلة بين كافة اوجه الانفاق واقرار ما تراه مناسباً واستبعاد ما تراه غير ضروري بسهولة

ومن ناحية أخرى، يؤخذ على نظام تعدد الموازنات العامة انه يضعف رقابة وزارة المالية على الموازنات المتعددة. حيث ان بعض الموازنات لا تتطلب الحصول على اجازة السلطة التشريعية أصلاً. كما أن تعدد الموازنات يقود الى لجوء الدولة الى استخدام القروض. اذ تستطيع الدولة في حالة اعتماد نظام

الموازنات المتعددة عدم ادراج بعض النفقات في الموازنة الاعتيادية التي تعرض على السلطة التشريعية لفرض تصديقها، وتدرج مثل هذه النفقات في الموازنات المستقلة التي لا تعرض على السلطات التشريعية، وهذا قد يخفي وراءه عجزاً في الموازنة. وفي هذه الحالة يسهل على الحكومة اللجوء الى القروض لسد هذا العجز.

الاستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة

ان المزايا التي يحققها مبدأ وحدة الموازنة العامة قد دفع الكثير من الدول كالدول الانكلوسكسونية الى التمسك به واحترامه. ولكن التطور الحاصل في دور الدولة قد ادى الى الخروج عن مبدأ وحدة الموازنة والاخذ بمبدأ تعدد الموازنات، اذ نجد في هذه الحالة موازنة اعتيادية والى جانبها هناك موازنات غير عادية وموازنات مستقلة وموازنات ملحقة. والعراق على سبيل المثال يأخذ بنظام تعدد الموازنات [5] وسنتناول فيما يلي بعض اشكال الموازنات التي تعتبر استثناءاً على الموازنة الاعتيادية:

أولاً: الموازنة المستقلة

ان بعض المؤسسات العامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة. وفي هذه الحالة تكون ماليتها مستقلة عن مالية الدولة، وتكون موازنتها موازنة مستقلة. وتعرف الموازنة المستقلة بأنها موازنة منفصلة عن الموازنة العامة، فلها ايراداتها ونفقاتها الخاصة بتلك المؤسسة. ومع هذا قد تدفع الدولة اعانة الى هذه المؤسسة تظهر في جانب الايرادات للموازنة المستقلة، ومن الامثلة على الموازنات المستقلة. موازنة الجامع الازهر بمصر وموازنات ادارات الحكم الذاتي

وموازنات الادارات المحلية وامانة العاصمة في العراق [6]. هذا وان الموازنة المستقلة لا تعرض على السلطة التشريعية بهدف الحصول على الاجازة ولكنها تعرض على مجلس ادارة المؤسسة العامة بهدف اعتمادها

ثانياً: الموازنة الملحقة

قد لا تتمتع بعض مؤسسات الدولة بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة كالمؤسسات ذات النشاط الزراعي او الصناعي او التجاري او الخدمي وبذلك تكون لمثل هذه المؤسسات موازنات ملحقة بالموازنة العامة للدولة، فالموازنة الملحقة هي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة. لها نفقاتها وايراداتها الخاصة بالاضافة الى ايرادات يمكن ان تحصل عليها من الدولة على شكل اعانات في حالة النقص في الايراد. ولا تظهر نفقات وايرادات الموازنة الملحقة في الموازنة العامة، إلا أنه في حالة حدوث فائض في الموازنة الملحقة فإن الامر يتطلب ترحيله الى الموازنة العامة. ولذلك يظهر فائض الموازنة الملحقة في الموازنة العامة أما في حالة حصول عجز في الموازنة الملحقة فإن الامر يستوجب دفع اعانة الى المؤسسة المعنية، وبذلك لا يظهر عجز الموازنة الملحقة في الموازنة العامة. هذا مع العلم بأن الموازنات الملحقة تعرض على وزارة المالية ومن ثم الى مجلس الوزراء لغرض عرضها على السلطة التشريعية جنباً الى جنب مع الموازنة العامة لغرض المصادقة عليها او اقرارها

ثالثاً: الموازنات غير العادية :

ان الموازنات غير العادية هي موازنات تتضمن نفقات غير عادية والتي لا يمكن تغطيتها الا من الايرادات غير العادية. وأن مثل هذه الموازنات يتم اصدارها وتنفيذها في الظروف الاستثنائية وأن أي بلد من بلدان العالم معرض لمواجهة ظروف استثنائية مثل الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والى ظروف طارئة كالحروب. وان الدولة ستكون بحاجة الى نفقات غير عادية كنفقات الاغاثة واعادة الاعمار واعانة المتضررين من الكوارث، وكذلك في نفقات الحرب والتسلح. وفي اغلب الاحوال تغطى النفقات غير العادية من القروض التي تعتبر مصدراً غير عادياً للإيرادات العامة. وهكذا نرى ان الموازنة غير العادية تتكون من نفقات وايرادات غير عادية.

المطلب الثاني

مبدأ عمومية الموازنة العامة

يجب ان تشمل الموازنة العامة على اجمالي الايرادات والنفقات العامة ولا يجوز ادخال صافي الايرادات بعد طرح بعض النفقات من الايرادات العامة. حيث ان هناك مؤسسات حكومية تحقق ايرادات الى الدولة من الضرائب والرسوم والارباح اكثر من النفقات التي تتحملها كالاجور والفوائد وتكلفةالمواد الاولية وغيرها عند قيامها بالنشاط الخدمي او الزراعي او الصناعي أو التجاري. وعلى سبيل المثال أن قيام الدولة بجباية الضرائب يكلفها دفع رواتب المخمنين والمفتشين والموظفين والمحاسبين ودفع اثمان القرطاسية وغيرها، ولكن ايراد دائرة الضريبة

اكبر من نفقاتها. وفي مثل هذه الحالة، اولاً: لا يجوز استخدام اســـلوب الموازنـــة الصافية والتي بموجبها يدرج صافي الايراد فقط في الموازنة العامة، أي بعد طرح بعض النفقات من الايرادات العامة. وتعتبر في الواقع طريقة صافي الموازنة خرقاً لمبدأ عمومية أو شمول الموازنة العامة. ويؤخذ على هذه الطريقة انها تضعف رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة لعدم اطلاعها على تفــاصيل النفقــات والايرادات العامة. كما أن اتباع هذه الطريقة يتيح المجال للاسراف فـــي الانفــاق العام. اضف الى ذلك ان هذه الطريقة لا تعطي فكرة صحيحة عن تقديرات النفقــات والايرادات العامة. وثانياً: لا يجوز تخصيص ايراد معين الى انفاق معيـــن، فـــهو انتهاكاً كذلك لمبدأ عمومية او شمول الموازنة العامة. حيث يؤخذ على هذه الطريقــة انها تشكل ارباكاً في الحسابات وغموضاً في المركز المالي للدولة. كما أنها قد تقود الى الاسراف في الانفاق في حالة تخصيص اعتمادات اكبر من حاجة المرفق العام. وبالعكس لو كانت الايرادات المخصصة اقل من حاجة المرفق العـــام، فـــإن ذلـــك يؤدي الى قصور في عدم قيام المرفق العام بتأدية الخدمات على الوجه الاكمل

ولذا وجب اتباع الطريقة الاجمالية في ادراج كافة الايرادات والنفقات فـــي الموازنة العامة، أي ان تكون الموازنة العامة شاملة لـــها ويمتـــاز الاخـــذ بـــهذه الطريقة على أنه يوضح حقيقة المركز المالي، كما أن الاخذ بهذه القاعدة يضمـــــن الابتعاد عن الاسراف والتبذير في الانفاق، وأخيراً نرى ان الاخذ بالشمول يقود الى احكام ودقة رقابة السلطة التشريعية [7].

الاستثناءات على مبدأ عمومية الموازنة العامة

هناك العديد من الحالات تمثل خروجاً عن مبدأ شمول الموازنة العامة،نذكر أهمها

أولاً: قيام الدولة بتخصيص ايراد معين لتسديد فوائد الدين العام واقساطه.

ثانياً: توجيه استخدام الايراد من قرض خارجي الى مشروع تنموي محدد بموجب شروط القرض.

ثالثاً: قبول التبرعات والهبات والوصايا وتوجيهها لتغطية انفاق معين.

رابعاً: اعداد وتنفيذ موازنات مستقلة وملحقة وغير عادية

المطلب الثالث

مبدأ توازن الموازنة العامة

يتناول هذا المطلب التوازن وعدم التوازن وآراء المدرسة التقليدية والمحدثة في ذلك

مفهوم توازن وعدم توازن الموازنة

ان المقصود بتوازن الموازنة Balanced Budget العامة هو تساوي مقدار النفقات مع مقدار الايرادات العامة، وبالعكس ستكون الموازنة العامة في حالة عدم توازن

عندما لا تتساوى الايرادات مع النفقات العامة ويترتب عن حالة عـــدم التـــوازن حدوث فائض الموازنة Budget Surplus وسنفرق هنا بين حالتين لعدم التوازن. ففـــي الحالة الاولى تكون الايرادات اكبر من النفقات وان عدم التوازن هذا يترتب عليـــه فائض موازنة موجب، أما في الحالة الثانية فإن الايرادات أقل من النفقات، وعـــدم التوازن هنا يترتب عليه حدوث فائض موازنة سالب أي عجـــز موازنـــة Budget Deficit. ولتوضيح فكرة توازن وعدم توازن الموازنة العامة، وحـــدوث فـــائض او عجز موازنة دعنا نفترض نموذجاً بسيطاً تكون فيه الايرادات والنفقات على الســلع والخدمات العامة والمدفوعات التحويلية كالاتي:

$$T=tY \qquad (1)$$

$$G=G_o \qquad (2)$$

$$R=R_o \qquad (3)$$

حيث أن الحرف T يمثل الايرادات من الضرائب المباشرة وأن t يمثـــل نســـبة او معدل ضريبة الدخل، أن Y يمثل الدخل القومـــي، وتعـــرف المعادلـــة (1) بدالـــة الضريبة. أما الحرف G فيشير الى الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامـــة ويمثل G_o مقدار الانفاق الحكومي على السلع والخدمات العامة، وهو مقدار ثـــابت تحدده الحكومة وتعرف المعادلة (2) بدالة الانفاق الحكومي. امـــا R فتعـــبر عـــن المدفوعات التحويلية كإعانات البطالة والاعانات الاجتماعية واعانات الانتـــاج، وأن R_o يمثل مقدار المدفوعات التحويلية، وهو مقدار ثابت كذلك، تقوم الحكومة بتحديده،

وتعرف المعادلة (3) بدالة المدفوعات التحويلية. وهكذا يمكن التعبير عـــن فـــائض الموازنة بالمعادلة التالية

$$BS = \quad T \quad G - \quad R \ldots\ldots\ldots\ldots \qquad (4)$$

فائض الموازنة العامة	الايرادات العامة من الضرائب	الانفاق الحكومي على السلع	المدفوعات التحويلية

حيث يمثل BS فائض الموازنة العامة

وبتعويض المعادلة (1) و (2) و (3) في المعادلة (4).

$$BS=tY-G_o-R_o \qquad (5)$$

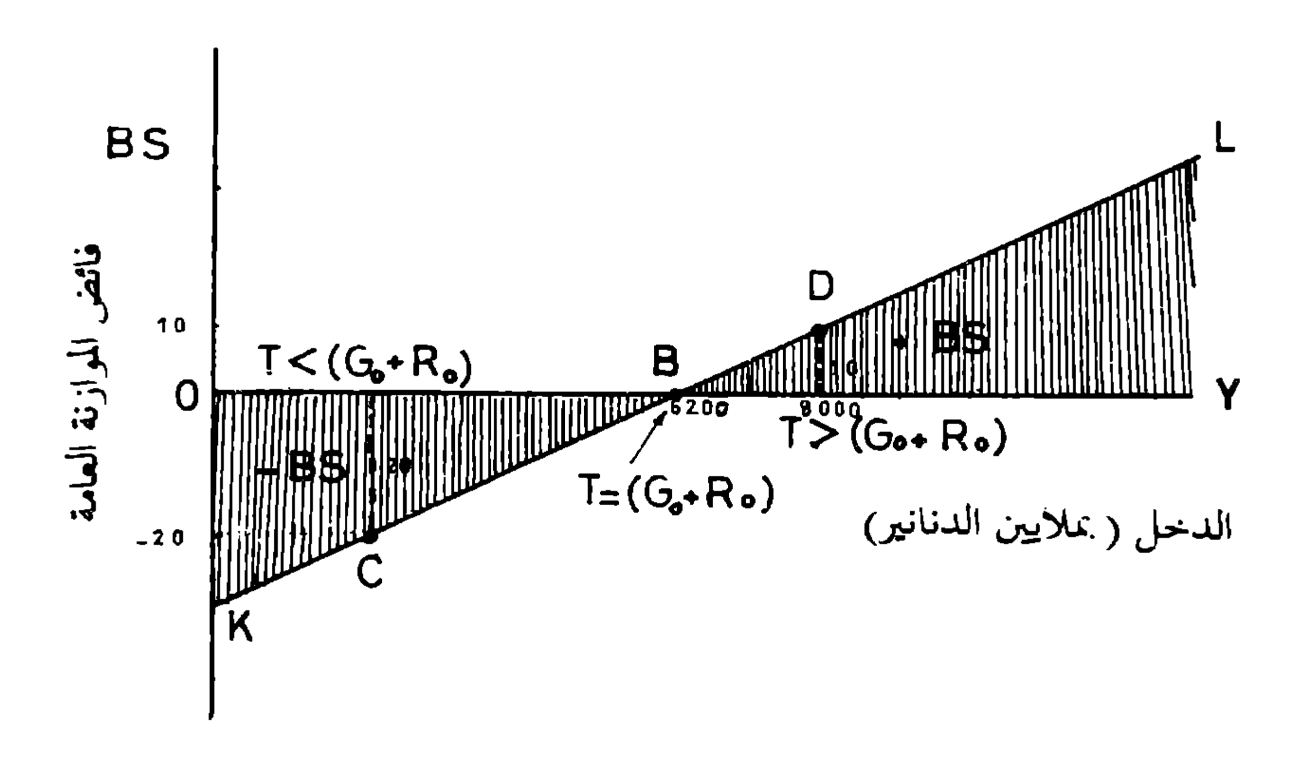
وبجمع مقدار الانفاق الحكومي على السلع والخدمات مع مقدار المدفوعـات التحويلية واعادة الترتيبات

$$BS=-(G_o+R_o)+tY \ldots\ldots\ldots\ldots \qquad (6)$$

حيث تمثل المعادلة (6) دالة فائض الموازنة ، وهي دالة تعتمد على مستوى الدخـل. ويمكن تمثيل هذه الدالة بيانياً لمستوى معطى من الانفاق الحكومـــي والمدفوعـات التحويلية ومعدل ضريبة الدخل كما مبين في الشكل (13-1).

الشكل (13-1)

فائض الموازنة



حيث يمثل المحور الافقي الدخل Y بينما يمثل المحور الرأسي فائض الموازنـــة BS، اما الخط KL فهو دالة فائض الموازنة العامة المعبر عنـــه بالمعادلـــة (6) ويمثـــل $(G_o+R_o)-$ الجزء المقطوع من المحور العمودي، ويعبر t عن ميلها. وبالنظر الـــى

الشكل (13-1) نجد أن الموازنة العامة في حالة توازن عند نقطة B على المحور الافقي. والتي عندها تقطع دالة فائض الموازنة BS المحور الافقي للدخل، ولما كانت $T=(G_o+R_o)$ فهذا يعني ان فائض الموازنة يساوي صفر. أي لا وجود لفائض او لعجز في الموازنة. اما عند مستويات الدخل الواطئة والمحصورة بين نقطة O و B، حيث تقع دالة فائض الموازنة تحت المحور الافقي للدخل، فإن الموازنة في حالة عدم توازن وأن هناك عجز موازنة أي فائض موازنة سالباً BS− حيث أن $T<(G_o+R_o)$. أما عند مستويات الدخل التي تزيد عن مستواه عند نقطة B فإن دالة فائض الموازنة العامة تقع فوق المحور الافقي. وان الموازنة العامة في حالة عدم توازن وهذا يعني ان هناك فائض موازنة موجب BS+، حيث أن $T > (G_o+R_o)$ وتمثل الخطوط العمودية المحصورة بين المحور الافقي للدخل ودالة فائض الموازنة، مقدار فائض الموازنة BS+ او عجز الموازنة BS−. وهنا لا بد ان نشير الى ان فائض الموازنة العامة - كما في المعادلة (6)- يعتمد على السياسة المالية للدولة وعلى مستوى الدخل [8].

التقليديون والمحدثون وتوازن الموازنة العامة

والان دعنا نرى كيف ينظر التقليديون والمدرسة الحديثة الى مبدأ توازن الموازنة العامة. حيث يحترم التقليديون مبدأ التوازن، فبالنسبة لهم يعتبر توازن الموازنة العامة دليل على كفاءة جهاز الدولة وقوة مركزها المالي. ولذلك يعتبر وجود فائض او عجز موازنة أمراً غير مقبولاً، فوجود العجز دليل على الاسراف في الانفاق وضعف في جهاز الدولة، وبالعكس يعتبر وجود الفائض دليل على زيادة حجم الاعباء الضريبية التي يتحملها المجتمع

وقد أدى التطور الاقتصادي والازمات المتعاقبة الى تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة في الاقتصاد بهدف معالجة الازمات. ولم تعد الموازنة العامة مجرد جباية للايرادات وصرف للنفقات بل أداة لتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية بالاضافة الى الهدف المالي.

والان لوافترضنا ان الموازنة متوازنة وان الاقتصاد متوازن عند مستوى دخل دون الاستخدام الكامل فسيكون هناك حالة ركود او كساد. وان معالجة هذه الحالة تختلف باختلاف البلدان، اذ ان معالجة الركود في البلدان الرأسمالية المتقدمة والمتميزة بجهاز انتاجي مرن يتم باستخدام العجز المنظم. أي بزيادة النفقات على الايرادات العامة. وهذه الزيادة تؤدي الى احداث زيادة في الدخل القومي بمقدار الزيادة التي حصلت في النفقات العامة مضروبة بمضاعف الانفاق الحكومي. وهكذا يمكن الوصول الى دخل الاستخدام الكامل دون حدوث ارتفاعات في المستوى العام الاسعار ولا انخفاض في القوة الشرائية للنقود الوطنية

اما معالجة حالة الركود في البلدان النامية التي تتميز بجهاز انتاجي غير مرن فإن العجز المنظم سيؤدي الى زيادة في الطلب الكلي دون ان يقابلها زيادة في العرض الكلي. مما يؤدي الى حدوث ارتفاع في المستوى العام للاسعار والى تدهور في القوة الشرائية للنقود الوطنية

المطلب الرابع

مبدأ سنوية الموازنة العامة

ان معظم الانظمة المالية في العالم تأخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة حيث يتم اعداد مشروع الموازنة العامة لسنة قادمة، ويتم تصديق السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة سنوياً ، كما تقوم دوائر الدولة بتنفيذها خلال فترة سنة. وعليه سنناقش افضلية اختيار فترة سنة تبدأ من تاريخ معين. يختلف باختلاف الانظمة المالية، ثم نتناول الاستثناءات على مبدأ السنوية

افضلية مبدأ السنوية

هناك عدة اسباب تدفع الدولة لاتباع مبدأ السنوية في الموازنة العامة منها:

1. ان من الصعوبة بمكان اعداد تقديرات دقيقة بالايرادات والنفقات العامة المتوقعة لفترة تزيد عن سنة

2. ان حجم الايرادات والنفقات المتحققة فعلاً يتقلب باختلاف اشهر وفصول السنة ، ولذلك لا يمكن اعتماد هذا الشهر أو ذاك ولا هذا الفصل أو ذلك في التقدير، لأن ذلك يقود الى تقديرات غير دقيقة وبعيدة عن الواقع

3. ان عملية اعداد مشروع الموازنة العامة ومن ثم تصديقه يتطلب جهداً ووقتاً، ولذلك ليس من السهولة بمكان تكرار العملية لفترة تقل عن سنة

4. ان البيانات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي وحسابات الدخل القومي والحسابات الاخرى ذات العلاقة بالموازنة العامة هي حسابات سنوية في أغلب دول العالم.

5. ان زيادة فترة الموازنة عن سنة تقود الى ضعف رقابة السلطة التشريعية، بينما قصر فترة الموازنة العامة عن سنة يؤدي الى ارهاق موظفي الدوائر المختصة وارتفاع في تكلفة الاعداد

ورغم اجماع فقهاء الفكر المالي على تفضيل سنوية الموازنة العامة فإن هناك خروجاً عن مبدأ السنوية. فهناك موازنات لفترة تزيد عن السنة وهناك موازنات لفترة تقل عن السنة. ويعزي البعض هذه الاستثناءات الى التطور الذي حصل في دول الدولة وفي طبيعة النظام الاقتصادي والظروف القائمة.

الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة العامة

لقد أدى التطور في دور الدولة والظروف الاقتصادية القائمة وطبيعة النظام الاقتصادي الى ظهور ميزانية الدورة الاقتصادية وميزانية الخطة الاقتصادية في البلدان الرأسمالية والاشتراكية على التوالي. كما تؤدي العقبات الفنية في بعض السنوات الى ظهور موازنة مؤقتة لفترة تقل عن السنة. وفيما يلي توضيحاً بذلك.

أولاً : ميزانية الدورة الاقتصادية

من المعروف ان الاقتصاديات الرأسمالية تنتابها الازمات بصورة دورية، وهي تقلبات اقتصادية على شكل ركود وبطالة ثم رخاء وازدهار، وقد اقدمت بعض البلدان على اعداد وتنفيذ موازنة عامة لفترة الدورة والتي تزيد في العادة عن

السنة. ففي حالة الرخاء والازدهار تقوم الدولة بتخفيض مقدار الطلب الكلي ليتوازن مع العرض الكلي عند مستوى التشغيل الكامل، وهذا يمكن تحقيقه بزيـــادة لحجـــم الايرادات على النفقات العامة أي احداث فائض موازنة وايداعه في صندوق خاص. وفي حالة الركود والكساد يجب قيام الدولة بزيادة الطلب الكلي ليتساوى مع العرض الكلي عند مستوى الاستخدام الكامل، والزيادة في الطلب الكلي تتم عن طريق زيادة الانفاق الحكومي، وهذه الزيادة تمول من الفائض الذي تحقق في فترة الكساد وأودع في الصندوق الخاص [9].

ثانياً: ميزانية الخطة الاقتصادية

ان الخطة المالية والخطة العينية تشكلان الخطة الاقتصادية،اما الموازنـــــة العامة فهي جزء من الخطة المالية في البلدان الاشتراكية. وتعتبر الموازنة العامـــة من أهم اجزاء الخطة المالية. ولما كانت اغلب الخطط الاقتصادية في هذه البلـــدان لفترة لا تقل عن خمس سنوات فإن الموازنة العامة ستكون كذلك لفترة مطابقة لفترة الخطة.

ثالثاً: الموازنة لفترة تقل عن سنة

إذا كانت الاستثناءات في الخروج عن مبدأ سنوية الموازنة الى زيادة فـترة الموازنة عن سنة قد جاءت نتيجة التطور في دور الدولة او الظروف الاقتصاديـــة، فإن الاستثناءات في تقليل فترة الموازنة عن سنة يحصل لأسباب فنية. ففـــي حالـــة حلول السنة المالية الجديدة وعدم حصول الموافقة بعد على مشروع الموازنة العامة لهذه السنة، فإن الحكومة ستكون مضطرة للعمل " بموازنة مؤقتة" لفترة شـــهر أو

اثنين. وبعد المصادقة على الموازنة العامة الجديدة من قبل السلطة التشريعية يتـــم خصم المقادير التي وردت في الموازنة المؤقتة من تلك التي وردت في الموازنـــة الجديدة. وهذا التأخير قد يحصل بسبب تأخر الحكومة في اعداد مشروع الموازنة أو بسبب استغراق المشروع لفترة طويلة في المناقشة والتصديق مـــن قبـــل الســـلطة التشريعية اكثر مما توقعته الحكومة

المبحث الرابع

مراحل الموازنة العامة

يمكن التمييز بين خمسة مراحل في دورة الموازنة العامة ، وهذه المراحـــل هي مرحلة التوجيهات ومرحلة الاعداد ومرحلة الاجازة ومرحلة التنفيـــذ واخـــيراً مرحلة الرقابة وفيما يلي سنتناقش هذه المراحل الخمس بالتفصيل

أولاً: مرحلة التوجيهات

ابتداءاً يقوم مجلس الوزراء في أغلـــب دول العـــالم بدراســـة الاوضـــاع الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تحديد السياسة المالية المطلوبة لتحقيق الاهـــداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة. وان رسم هذه السياسة يعتمد على فلسفة النظـــام السياسي القائم الاجتماعية والاقتصادية وعلى مستوى توازن الاقتصاد بالنسبة الـــى مستوى التشغيل الكامل وعلى الهيكل القانوني في الدولة. فمجلس الوزراء قد يرجح انفاقاً على آخر او قد يزيد انفاقاً ويحجب آخر وقد يفضل ايراداً على آخـــر. فقـــد يعطي المجلس على سبيل المثال، أهمية وأولوية لزيادة الانفاق الحربـــي والانفـــاق

على التسلح وفقاً لمتطلبات الظرف القائم، وقد يولي اهتمامه الى زيادة المدفوعات التحويلية الاجتماعية في ظرف آخر [15].

فالامر يتطلب استخدام اداة مالية هي الموازنة العامة لغرض تنفيذ السياسة المالية وتحقيق أهدافها. وبذلك يقوم مجلس الوزراء بتحديد توجيهاته وتوصياته التي تعكس الوضع المرحلي بخصوص اعداد الموازنة العامة الى كافة مؤسسات الدولة. والخطوة التي تلي صدور توجيهات مجلس الوزراء تعتبر من مهام وزارة المالية. إذ تقوم وزارة المالية باصدار التعليمات الى مختلف الوزارات والمؤسسات العامة للاهتداء بها على ضوء ما جاء بتوجيهات مجلس الوزراء، والحث على ضرورة اكمال التقديرات خلال فترة محدودة

ثانياً : مرحلة اعداد الموازنة العامة

وفي هذه المرحلة يتم تقدير الايرادات العامة المتوقعة والنفقات المتوقعة خلال السنة القادمة

1. **تقدير الايرادات العامة**

اذ ان المطلوب هو تقدير للايرادات العامة المتوقعة من مختلف مصادرها بصورة أكثر دقة. وإن عدم الدقة في التقديرات - لو حصلت- قد تكون مقصودة او غير مقصودة. ففي الحالة التي تتقصد الحكومة تقدير النفقات العامة بأقل من حقيقتها والايرادات العامة باكبر مما هو متوقع، فإن ذلك بهدف عرض موازنة متوازنة على السلطة التشريعية لغرض تصديقها. وأن عدم الدقة في التقديرات يكون مقصوداً. أما في الحالة التي يكون فيها عدم الدقة في التقديرات بسبب نقص البيانات

والدراسات وبسبب ضعف في كفاءة الجهاز المختص باعداد الموازنة، فــإن عــدم الدقة في التقديرات يعتبر غير مقصوداً.

فمن أجل التقدير الدقيق قدم المفكرون الماليون طرق بديلة لتقدير الايرادات العامة هي : طريقة التقدير المباشر وطريقة اضافة الزيادات المئوية في الايــرادات الى معدلها في فترة سابقة وطريقة التقدير الالي.

أ. الطريقة المباشرة

وبموجب هذه الطريقة يترك الـــى القــائمين بتقديــر الايرادات العامة حريـــة تامــة فــي دراســة الظــروف الاقتصادية والاجتماعية للفترة السابقة والمتوقعة في الفـترة القادمة . بالاضافة الى دراسة للايردات العامة التي تحققت فعلاً في الفترة السابقة، ومن ثم تقديم تقديراتهم بــالايرادات العامة المتوقعة في السنة القادمة وبذلك تقــود التوقعــات التفاؤلية بتحسن الظروف الاقتصادية وما يترتب عليها من زيادة في الدخل الى تقديرات اكبر من تلك المتحققة ســابقاً. والعكس بالعكس.

فباتباع هذا الاسلوب يمكن الحصول علـــى تقديــرات للايردات العامة اقرب الى الواقع واكثر دقــة الا ان مــا يؤخذ على هذه الطريقة هو المغالاة في تقدير الايــــرادات بأكبر من حجمها بهدف ايجاد مبرر للتوسع فـــي النفقــات

العامة، وهذا سيؤدي الى حدوث عجز موازنة عند التنفيذ، لان الايرادات المجباة فعلاً ستكون اقل من النفقات العامة التي صرفت. كما يؤخذ عليها كذلك، ان تقدير الايرادات المتوقعة قد يكون اكبر من الايرادات المتحققة فعلاً، وذلك قد يعزى الى ان التوقعات التفاؤلية بتحسن الظروف الاقتصادية في السنة القادمة غير صحيحة، وان التقديرات التي بنيت على هذا الاساس هي تقديرات غير دقيقة. وبذلك سيظهر عجز في الموازنة كذلك ورغم ما يوجه الى هذه الطريقة في التقدير من انتقادات الا انها تعتبر الطريقة الاكثر انتشاراً في اغلب الانظمة المالية في العالم.

ب. طريقة اضافة الزيادات

وفقاً لهذه الطريقة يتم احتساب معدل الايرادات المستحصلة في الفترة السابقة ولتكن ثلاث سنوات على سبيل المثال، ثم يقدر مقدار التغير المتوقع في الدخل القومي ويضرب بنسبة الايرادات الى الدخل. وبذلك نحصل على مقدار الزيادة في الايرادات المتوقعة في السنة القادمة واخيراً تضاف هذه الزيادة في الايرادات الى معدل الايرادات المتحققة في الفترة السابقة، وبذلك نحصل على الايرادات العامة المتوقعة في السنة القادمة (11).

ج. طريقة التقدير الالي

وتبعاً لهذه الطريقة، لو افترضنا اننا في الاشهر الاخيرة من سنة 1998 ، وان تقدير الايرادات المتوقعة في سنة 1999 سيكون باعتماد مقدار الايرادات العامة المتحققة بالفعل في سنة 1997 ، أي آخر سنة مالية منتهية . وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها، وهي لا تتطلب خبرة فنية ولا كفاءة عالية في استخدامها. الا ان ما يؤخذ عليها هو ان تغير الظروف الاقتصادية يجعل من الاخذ بتقديرات الايردات العامة بهذه الطريقة بعيداً عن الدقة. فلو افترضنا ان سنة 1997 هي بداية فترة ازدهار اقتصادي فإن اعتماد مقدار الايرادات المتحققة فعلاً في سنة 1997 واعتبارها هي التي ستحقق في سنة 1999 يعتبر اجراءاً غير صحيحاً. حيث ان الايرادات الفعلية في سنة 1999 ستكون اكبر من الايردات المتوقعة، وان واقع الحال سيقود الى حدوث فائض موازنة عند التنفيذ. اما لو افترضنا ان سنة 1997 كانت بداية سنة ركود اقتصادي فإن الايرادات المتحققة فعلاً في سنة 1999 ستكون أقل من تلك المتوقع الحصول عليها في سنة 1999، وهذا سيقود الى حدوث عجز موازنة عند التنفيذ

2. تقدير النفقات العامة

تقدر النفقات العامة بالطريقة المباشرة التي تم ذكرها في تقدير الايـــرادات العامة. اذ يترك الى القائمين في التقدير مســـألة دراســة الظــروف الاقتصاديــة والاجتماعية القائمة وتقدير الانفاق العام للسنة القادمـــة علــى ضــوء الظــروف المرحلية. ولا يتطلب تقدير النفقات العامة الا الصدق والامانة

3. تجميع وتوحيد التقديرات

بعد الانتهاء من تقدير الايرادات والنفقات العامة يتم تجميع ومناقشة هــذه التقديرات في ديوان كل وزارة، ومن ثم احالة هذه التقديرات الــى وزارة الماليــة، وبعد مناقشة هذه التقديرات من قبل المختصين في وزارة المالية وذوي العلاقة مــن الوزارات الاخرى يتم توحيد موازنات الوزارات في موازنة موحدة. ومن ثم يرفــع مشروع الموازنة العامة للسنة القادمة الى مجلس الوزراء لمناقشته وهكذا يكـــون اعداد الموازنة العامة قد تم وسيقدم الى السلطة التشريعية للمصادقة

ثالثاً: المصادقة على مشروع الموازنة العامة (الاجازة)

لقد اكتسبت السلطة التشريعية حقها في تصديق الموازنة العامـــة بصـــورة متدرجة عبر الزمن. فقد ابتدأ من حق السلطة التشريعية في فرض الضريبة، ومـــن ثم في متابعة اوجه انفاق حصيلة الضريبة الى حق السلطة التشريعية في المصادقــة على مشروع الموازنة العامة

فبعد ان يتم اعداد مشروع الموازنة العامة ، يقوم مجلس الوزراء بعرضه على السلطة التشريعية، وتقوم السلطة التشريعية بدورها بإسناد مسألة مناقشة الموازنة الى لجنة مالية مؤلفة من بعض اعضاء السلطة التشريعية. وقد يتطلب الامر -خلال المناقشة - استدعاء بعض الوزراء أو المختصين في الوزارة لمناقشة الموازنة مع اللجنة المالية. وقد يتطلب البيانات التوضيحية، ومن ثم ترفع اللجنة المالية توصياتها بخصوص الموازنة الى السلطة التشريعية لغرض المصادقة عليها، وبعدها يتم الاقتراع على الابواب وعلى الموازنة بالكامل، فإذا كانت نتيجة الاقتراع بالاجماع او بالاغلبية في الاصوات يصبح مشروع الموازنة قانوناً وبذلك تكون الموازنة قد حصلت على الاجازة في التنفيذ

رابعاً: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة القيام بجباية الايرادات العامة وصرف النفقات العامة على ضوء ما جاء في الموازنة المصادق عليها. فبالنسبة للايردات. تتولى مختلف مؤسسات الدولة عملية تحصيل الايرادات بعد التأكد من حق الدولة في الايراد وتحديد مقداره وفي الجانب المحاسبي ستكون المرحلة الاخيرة في تنفيذ النفقات حيث يتم الدفع الفعلي لمبلغ النفقة، ويقصد بالدفع الفعلي تسليم المبلغ المستحق الى الدائنين، وهكذا تكون الدولة قد وفت بالدين الذي بذمتها

خامساً: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

وهي المرحلة الاخيرة من مراحل دورة الموازنة العامة، وتكون الرقابة على الموازنة العامة خلال فترة التنفيذ وبعده، وذلك لغرض التأكد من حسن

التصرف باموال الدولة، أي التأكد من ان تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية قد حصل في نطاق قانون الموازنة العامة الذي صادقت عليه السلطة التشريعية كما تهدف الرقابة الى الوقوف على مدى تطابق تقديرات الايرادات والنفقات العامة مع المتحقق منها فعلاً، وهذا يفيد في اعداد الموازنة أو الموازنات المتعددة القادمة

وتصنف الرقابة على الموازنة العامة - سواءاً كانت سابقة للصرف أو لاحقة للتنفيذ - الى رقابة ذاتية ورقابة تشريعية ورقابة مستقلة

1. **رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الذاتية)**

وهو قيام السلطة التنفيذية بالرقابة على نفسها ولذلك يقال لها رقابة ذاتية داخلية. وهذه الرقابة تكون على مستويين. فهي رقابة على مستوى وزارة المالية للوزارات الاخرى لمعرفة مدى تنفيذ الايرادات والنفقات العامة حسب الموازنة المصادق عليها. وتكون رقابة وزارة المالية هذه على شكل حصر الموافقة على الصرف بالوزارة او على شكل اصدار تعليمات عن كيفية التنفيذ

وتكون الرقابة على مستوى رقابة رئيس الدائرة لمرؤوسيه، أي " رقابة متسلسلة"، وهذه الرقابة قد تكون بصيغتين: الصيغة الاولى هي الرقابة المكانية"، أي تدقيق أعمال المرؤوس من قبل الرئيس في موقع عمل المرؤوس. اما الصيغة الثانية فهي الرقابة المستندية" وهي فحص وتدقيق المستندات التي يعدها المرؤوس من قبل الرئيس

وأن الرقابة الذاتية يمكن ان تكون سابقة للصرف او لاحقة للتنفيذ فالرقابة السابقة للصرف هي رقابة وقائية" او "رقابة مانعة"، لأنها تتم قبل عملية الصرف

اذ لا يمكن بموجب ذلك صرف أي مبلغ من مبالغ الانفاق قبل أخذ موافقة الجهات المختصة بالرقابة على الانفاق العام، كموافقة الوزارة مثلاً. وتفيد الرقابة السابقة على الصرف في تحاشي حدوث المخالفات المالية والاسراف في الانفاق. كما أنها توفر الكثير من الجهد والوقت الذي يمكن ان تنفقه الجهات القائمة بالرقابة اللاحقة للتنفيذ ومما يؤخذ على الرقابة الذاتية السابقة للصرف صعوبة مراجعة كافة عمليات الانفاق العام. كما يعاب عليها كذلك انها لا تتم بالسرعة المرغوب فيها، وهذا يقود الى عرقلة النشاط المالي للدولة.

اما الرقابة الذاتية اللاحقة للتنفيذ فهي الرقابة التي تتم بعد انتهاء السنة المالية والحصول على الحساب الختامي . وتشمل الرقابة على الايرادات العامة والنفقات العامة بينما كان تركيز الرقابة السابقة للصرف على جانب النفقات العامة.

وتمتاز الرقابة اللاحقة للتنفيذ ببعض المزايا، فوجود الرقابة الذاتية اللاحقة، ستدفع بالمسؤولين عن التنفيذ الى توخي الدقة في العمل. يضاف الى ذلك انها تكشف عن المخالفات المالية والانحرافات او الاخطاء الفنية. ومما يؤخذ على الرقابة اللاحقة للتنفيذ انها لا تمنع ارتكاب المخالفات ولكنها تقلل منها، لأن الكشف عن المخالفة لا يتم الا بعد ان حصلت سواءاً كان ذلك في جانب النفقات او الايرادات.

2. رقابة السلطة التشريعية(الرقابة التشريعية)

لا ينتهي دور السلطة التشريعية في دور حياة الموازنة العامة بعد اجازة او تصديق الموازنة بل يمتد دورها الى الرقابة على التنفيذ بصورة مباشرة او غير مباشرة فرقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة تعتبر رقابة السلطة

التشريعية على السلطة التنفيذية. وتشمل هذه الرقابة جميع التفاصيل بالايرادات والنفقات العامة التي تحققت وبذلك تعتبر " رقابة شاملة".

والرقابة التشريعية قد تمارس خلال عملية التنفيذ، كما هو الحال عندما تطلب السلطة التشريعية من الحكومة تقديم المعلومات والتوضيحات عن سير العمل بالموازنة العامة، او عندما تستدعي اللجنة المالية مسؤولين من بعض مؤسسات الدولة ومناقشتهم عن سير عملية التنفيذ. اما ممارسة الرقابة التشريعية بعد الحصول على الحساب الختامي للموازنة واقراره فتعتبر رقابة تشريعية لاحقة.

وبالنظر لقلة خبرة اللجنة المالية بالامور المالية والمحاسبية فكثيراً ما تضطر السلطة التشريعية الى الاستعانة بهيئة فنية مستقلة تقوم بأعمال الرقابة خلال وبعد التنفيذ وتقديم تقاريرها الى السلطة التشريعية، ومن ثم ترفع الى مجلس السلطة التشريعية

3. الرقابة المستقلة

ان اغلب الانظمة المالية في العالم لا تكتفي بوجود رقابة ذاتية ورقابة تشريعية ، ولذلك تقوم باسناد عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة الى هيئة مستقلة في موظفيها واعمالها عن السلطة التنفيذية والتشريعية، يعهد اليها مهمة الكشف عن الانحرافات والاخطاء والمخالفات المالية ومعاقبة المسؤولين عنها، او قد يسند اليها مهمة الكشف عن المخالفات المالية والمطالبة بالابتعاد عنها كما قد تطالب هذه الهيئة الرقابية بتقارير سنوية ترفع في العادة الى السلطة التشريعية، او رئاسة الدولة، او الى كليهما. والمثال على الهيئات المستقلة التي تمارس الرقابة

على الموازنة العامة هو ديوان الرقابة المالية " في العراق و الجهاز المركـــزي للمحاسبات" في جمهورية مصر العربية [12] والرقابة المستقلة كما نلاحـــظ هـــي رقابة خلال وبعد التنفيذ

الحواشي

(1) من التعاريف التقليدية الاخرى :

أ. ان الموازنة العامة هي بيان بتقدير ما تتوقع الدول جبايته من ايرادات وما يمكن ان تنفقه خلال فترة زمنية معينة

ب. هو توقع واجازة لما يمكن جبايته من ايرادات عامة وما يمكن للدولة انفاقه عن فترة زمنية محددة قادمة

ج. برنامج مرخص تخمن فيه ايرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة ضمن مدة مستقبلية محددة.

(2) العلي ،عادل فليح وكداوي ، طلال محمود، المصدر السابق. الكتاب الثاني، ص 277.

(3) نفس المصدر ، ص 277.

(4) العمري ، هشام محمد صفوت، المصدر السابق، ص 294-95.

(5) نفس المصدر ، ص 354.

(6) نفس المصدر، ص 359-61.

(7) نفس المصدر، ص 351.

(8) لو فرضنا بان الاقتصاد عند مستوى دخل B فإن الموازنة في حالة توازن وبذلك يكون فائض الموازنة مساوياً الى صفر. فإذا اقدمت الدولة على زيادة الانفاق الحكومي او المدفوعات التحويلية او كليهما، فإن دالة فائض الموازنة ستنتقل عمودياً الى اسفل بمقدار الزيادة الحاصلة.

وسيزداد بذلك مقدار العجز عند كل مستوى من مستويات الدخل التي تقل عـــن مســـتوى الدخل عندما تقطع دالة فائض الموازنة الجديد محور الدخل والعكس بالعكس عندمـــا تقلـــل الدولة من الانفاق الحكومي والمدفوعات التحويلية احدهما، او كلاهما، وهكذا رأينـــا بـــأن السياسة المالية الجديدة التوسعية او المقيدة قد أدت الى انتقال دالة فائض الموازنة الى اســـفل او الى اعلى.

أما في حالة حصول زيادة في الاستثمار الخاص فإن هذا سيؤدي الى زيادة في الدخـــل وبالتـــالي زيادة في الايرادات الضريبية. وحدوث فائض موازنة، والعكس بالعكس، اي لـــو قل الاســـتثمار الخاص فسيحدث عجز موازنة.

(9) حشيش، عادل احمد ، المصدر السابق، ص 287.

(10) العلي، عادل فليح وكذاوي، طلال محمود، المصدر السابق، الكتاب الثاني، ص 308

(11) لو افترضنا ان الدخل القومي في بلـــد مـــا هـــو 4،5،6 مليـــار دينـــارا في الســـنوات 1995،1996،1997 على التوالي وأن الدخل القومي المتوقع في سنة 1998 و 1999 هـو 6.5 و 7 مليار دينارا على التوالي كما أن نسبة الايرادات الى الدخل القومي هـي 0.20 و 0.25 و 0.30 في السنوات 1995 و 1996 و 1997 على التوالي فإن

$$\frac{4+5+6}{3}=5$$ مليار دينارا معدل الدخل القومـــي خـــلال الســـنوات 1995—1997.

$$\frac{0.20+0.25+0.30}{3}=0.25$$ معدل نسبة الايرادات الى الدخل

$$7-6.5=0.5$$ مليار دينارا مقدار التغير المتوقع في الدخل

$$0.5\times0.25=0.125$$ مليار دينارا مقدار الزيادة المتوقعة في الايرادات في ســـنة 1999.

$6.5 \times 0.25 = 1.625$ مليار ديناراً مقدار الايرادات المتوقعة في نهاية 1998.

$1.625 + 0.125 = 1.750$ مليار ديناراً مقدار الايرادات المتوقعة في نهاية 1999.

(12) العمري. هشام محمد صفوت ، المصدر السابق ص 395، وكذلك انظر حشيش، عـــادل احمد، المصدر السابق،ص 312–13

الباب السادس

تطبيقات

الان وبعد أن أكملنا الجانب النظري في دراسة المالية العامة سننتقل الـــى الجانب التطبيقي، ففي الفصل الرابع عشر سنناقش مشكلة الموازنة العامـــة في البلدان النامية وفي الفصل الخامس عشر سنسلط الضوء على دراســـة الموازنة العامة في الدول النامية وسنختار الاردن كحالة دراسية. وبانتـــهاء هذا الفصل نكون قد غطينا ما هو نعتقد بأنه من المبادئ الاساســـية التـــي تزود القاري بقاعدة رصينة في دراسة علم المالية العامة

الفصل الرابع عشر

مشكلات الموازنة

في الدول النامية والنموذج الموقفي

نحو نموذج موقفي للموازنة العامة في الدول النامية

لا تزال الحاجة ماسة في الدول النامية - حيث التخطيط الزامي والموازنة ضرورة ملحة - الى ربط هاتين العمليتين اكثر منها في الدول المتقدمة. ويجب ادراك عملية التخطيط كمفهوم يتألف من ادارتين رئيسيتين او وسيلتين رئيسيتين الأولى تهدف الى التعريف بمجرى الاقتصاد ووجهته ككل والثانية تهدف الى التنسيق بين القرارات الانية والاهداف الطويلة الامد وتضمن تنفيذها ومراقبتها. وتعتبر الاولى من أدوات التخطيط الشامل بينما تشير الثانية الى وسائل الموازنة واجراءاتها. ويتحتم على أي نموذج للتخطيط والموازنة ان يتناول هاتين المركبتين على ان يكون من أهدافه الرئيسية زيادة التجانس بين الخطة والموازنة والتكوين الكفؤ ويتناول المركب الاول للنموذج الاهداف، اذ يجب وضع مجموعة من الاهداف القومية وتحديدها لتشكل دليلاً للنشاطات التنموية التي سيجري اعتمادها. ومن الاهمية بمكان ان تقوم الحكومة بالتمييز بين الاهداف والوسائل اللازمة لتحقيقها

وعند الاتفاق على الاهداف القومية البعيدة المدى يجري وضع استراتيجية للتنمية تنعكس على سياسات الدولة وخططها ونشاطاتها وقوانينها والهدف من استراتيجيات التنمية هو خلق تصور حول المستقبل بمعزل عن المحددات المؤسسة والقانونية والرسمية في المدى القصير، ويجب ان تحتوي الاستراتيجيات مراحل للتنفيذ وأن تتضمن كذلك بدائل مختلفة للتنمية. وهناك عدد من العوامل تحدد هذه الاستراتيجيات منها الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة، اهمية أهداف الخطة، الوسائل المختارة لتحقيق الأهداف ، دور الحكوم في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، قدرة القطاع الخاص وأهميته، مستوى تكوين الرأسمال المحلي،أهمية الوقت والقيم والقدرة على تنفيذ البرنامج

يتبع وضع الاستراتيجيات - ذات المدى الطويل - خطة التنمية والتي يمكن ان تغطي اكثر من سنة واحدة. وتبين الخطة المتوسطة الأجل أهداف المشروعات الاجمالية والقطاعية والقليمية والموارد البشرية والمالية. ثم تترجم الخطة المتوسطة الاجل الى خطة سنوية تنفيذية تشكل حلقة الوصل الرئيسية بين مركبات التخطيط ومركبات الموازنة التي يتكون منها النموذج.

بعد تحديد الاهداف والاتفاق عليها يجري ترجمتها الى مهام ووظائف من اجل تكوين البرامج. وتتضمن الوظائف Functions بعض الاغراض التي يمكن تصنيفها الى ادارة عامة، صحة، مواصلات، وظائف اقتصادية الخ. وجميعها تعكس النشاطات الحكومية وتحدد أغراض الانفاق الحكومي بغض النظر عن المؤسسات والوزارات والدوائر التي ستقوم بالانفاق والتنفيذ وإذا أمكن تجميع الوظائف الحكومية وفقاً للبرامج الرئيسية يمكن أن نطمح الى استخدم موازنة

برامج. ويتبع تقرير أصناف الوظائف الرئيسية تحديد برامج كل دائـــرة او وزارة ويمكن أن يضم البرنام كلا أو جزءاً من الوحدة التنظيمية ، فيمكن مثلاً أن نصنـف وظيفة ما ((الصحة)) ونركزها في وزارة واحدة (وزارة الصحة) بينما تضم تلـــك الوظيفة أكثر من برنامج. وإذا كان التعليم وظيفة اخرى فيمكن تصنيف تلك الوظيفة بحيث تضم برامج أو برامج جزئية مثل التعليم الابتدائي، التعليم الثانوي والخ.

ولكن يجب ان يتسم عملنا بالمرونة إذا أردنا ان نبقى على وزارة كبرنـامج بكامله ضمن وظيفة ما أو كوحدة تنظيمية كاملة. ويمكننا ان نتكلم عـن التصنيـف التنظيمي من خلال التصنيف الوظائفي ومن خلال برامج قد تشمل أكثر من وحـدة تنظيمية كالوزارة او الدائرة او المؤسسة. ويكون من السهل علينـا اعـادة تنظيـم الدوائر الحكومية لتتفق مع التصنيفات الوظائفية الرئيسية بدلاً من تجميـع نفقـات الوظائف الرئيسية بين الدوائر المختلفة. ولكن قد يكون ضمن لنا - في بداية مراحل احداث النظام أن لا نجعل البرامج تتعدى اطار لنا - في بداية مراحل احداث النظام ان لا نجعل البرامج تتعدى اطار الوحدة التنظيمية الواحدة. فمثلاً عنـد معالجتنـا التعليم الصحي من الافضل ان نصنفه ضمن وزارة التربية والتعليم كبرنامج جزئي بدلاً من أن نصنفه ضمن وزارة الصحة ثم نجمع النفقات التابعة لبرنـامج التعليـم الصحي بينما نبقى المخصصات ضمن وزارة الصحة.

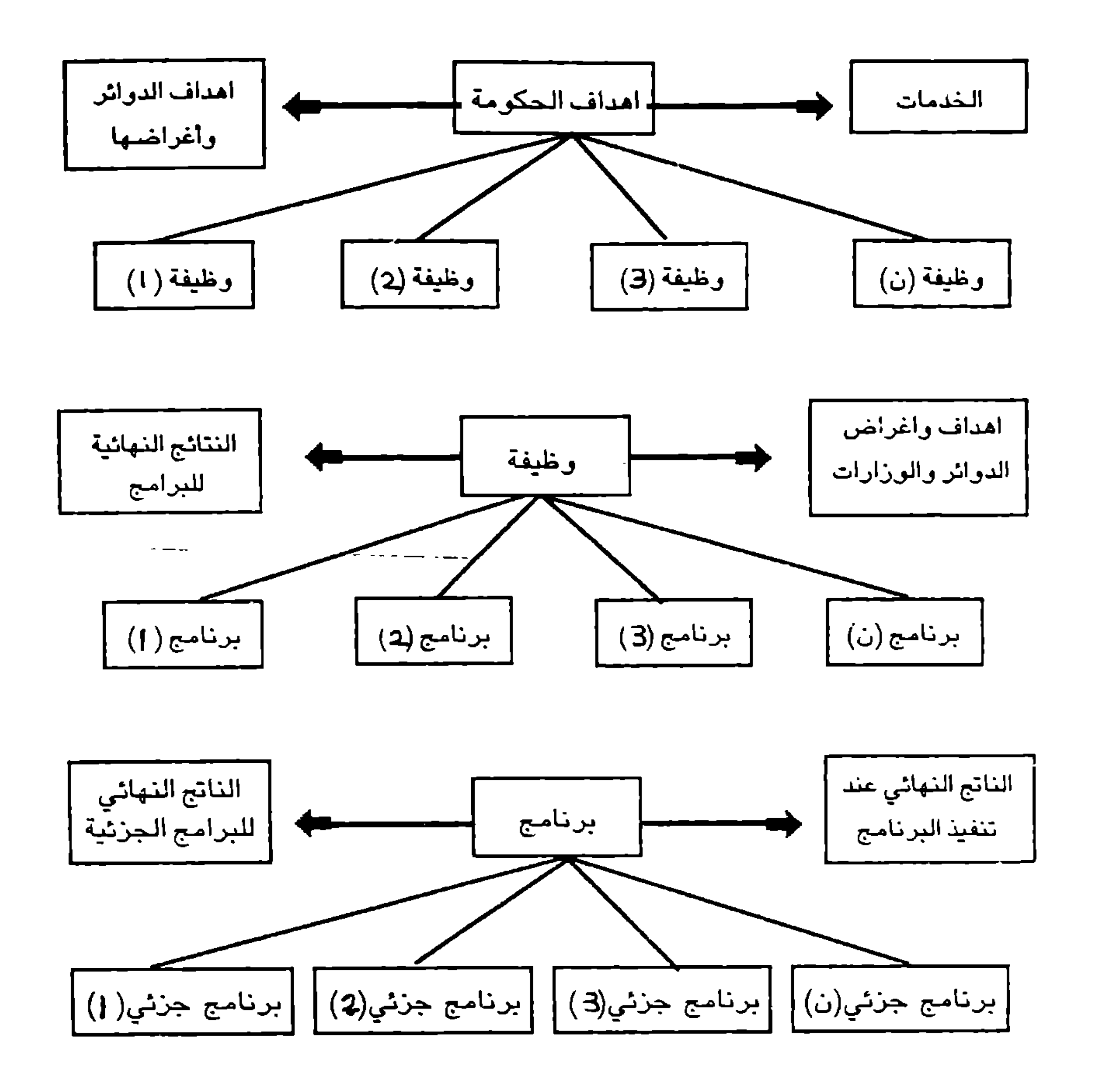
وعندما يتم التصنيف الوظيفي وتحدد البرامج وفقاً له وتحدد أهدافها ينبغـي على الوزارات المعنية تحديد مسؤولياتها المرتبطة بتلك البرامج ووضع النشـاطات الاساسية اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة. أن تحليل نشاطات الوزارات والدوائـر الحكومية يجب ان يساعدنا في الوصول الى هيكل (بنيان) للبرامج Program Structure

يعني بتشكيل وربط النشاطات الحكومية المتشابهة لأغراض التحليل، ويركز على تحليل نشاطات البرامج ومنتوجاتها وليس على أغراض الانفاق (بنود الانفاق) أو المدخلات التي تشترك في عملية المنتوج. ويمكن ان يبين هيكل البرامج برامج لأكثر من سنة واحدة وكذلك خطة مالية، ويزودنا باربعة مستويات من نشاطات البرامج ، يمكن تصنيفها الى برنامج القطاعات Program Sector مثل الصحة او التعليم، والبرنامج مثل برنامج الصحة البدنية. والبرنامج الجزئي Sub- Program مثل الطب الوقائي والبرنامج الفردي Sub- Program أو المشروع مثل مشروع الصحة المدرسية. وقد تجمع البرامج القطاعية الى برامج رئيسية Program Areas لأغراض التحليل، فمثلاً يمكن تجميع الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية ضمن برنامج رئيسي يسمى (الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية).

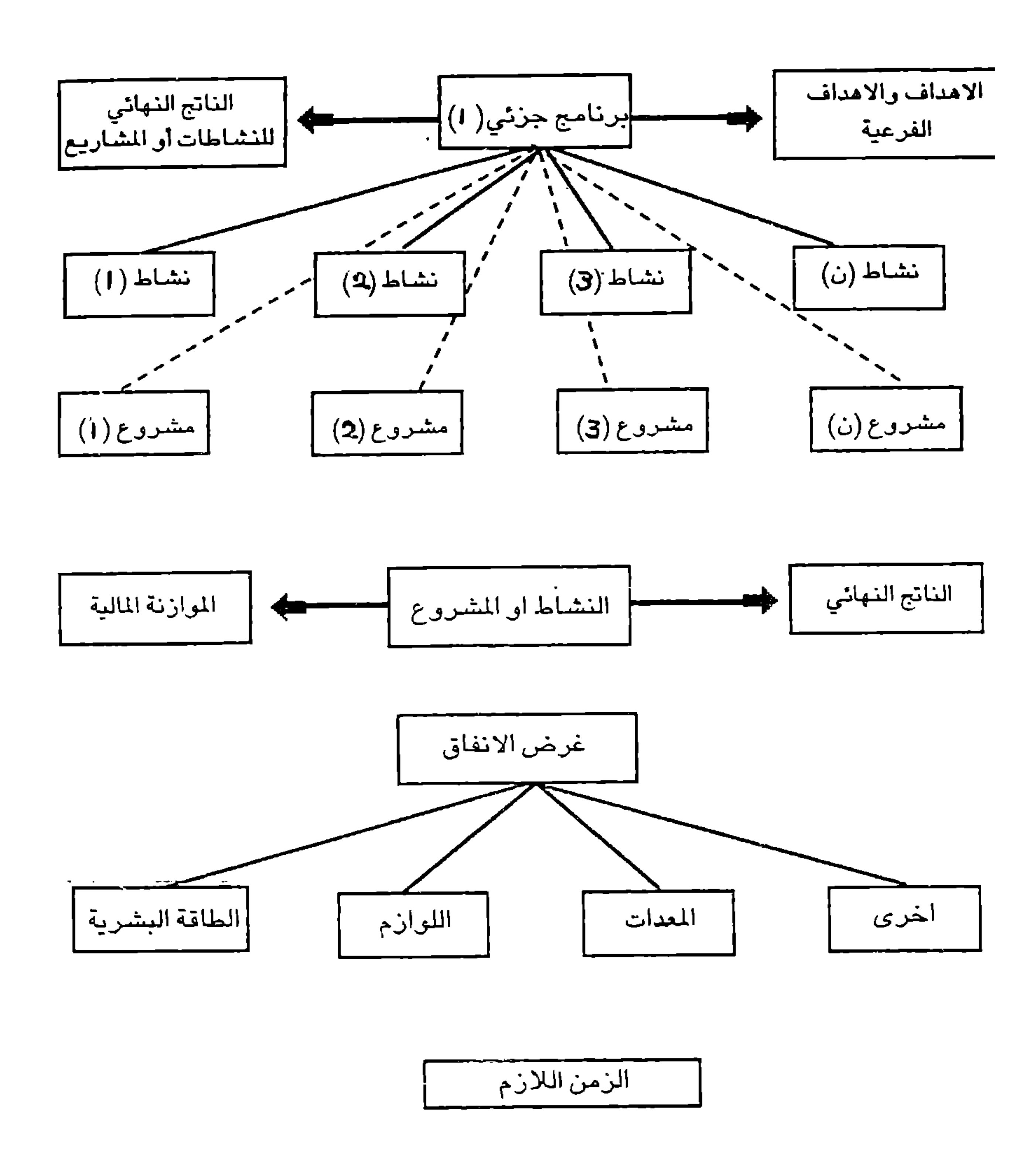
وهكذا يعتبر البرنامج أعلى مستوى في تصنيف العمل الذي تقوم به وزارة ما أو ضمن وظيفة ما مثل وزارة الصحة (برنامج) ضمن وظيفة (الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية). ويرتبط كل برنامج بمنتوج نهائي يعتمد بدوره عل الاهداف او الاهداف الجزئية للوزارة او الدائرة التنفيذية. ولما كانت بعض المنتوجات النهائية غير ملموسة Intangible ولا يمكن قياسها فمن الواجب استخدام المرونة والتخلي عن تحديد المنتوج النهائي في هذه المرحلة. وبدلاً من ذلك يمكن ان نخصص في كل برنامج مخصصات للخدمات الادارية غايتها توجيه الخدمات الرئيسية (النقل والسجلات والديوان) وتنسيقها وهي ترتبط بكل البرامج وتنفذها الوزارة أو الدائرة المعنية، أنظر نموذج رقم (1.أ.ب.جـ).

ويمكن تقسيم تلك النفقات الى خدمات ادارية عامة وخدمات مساعدة تتضمن الخدمات المتعلقة بشؤون الموظفين والاصلاحات والصيانة واللوازم والسجلات والسفر وشؤون الطباعة والنشر والخ.

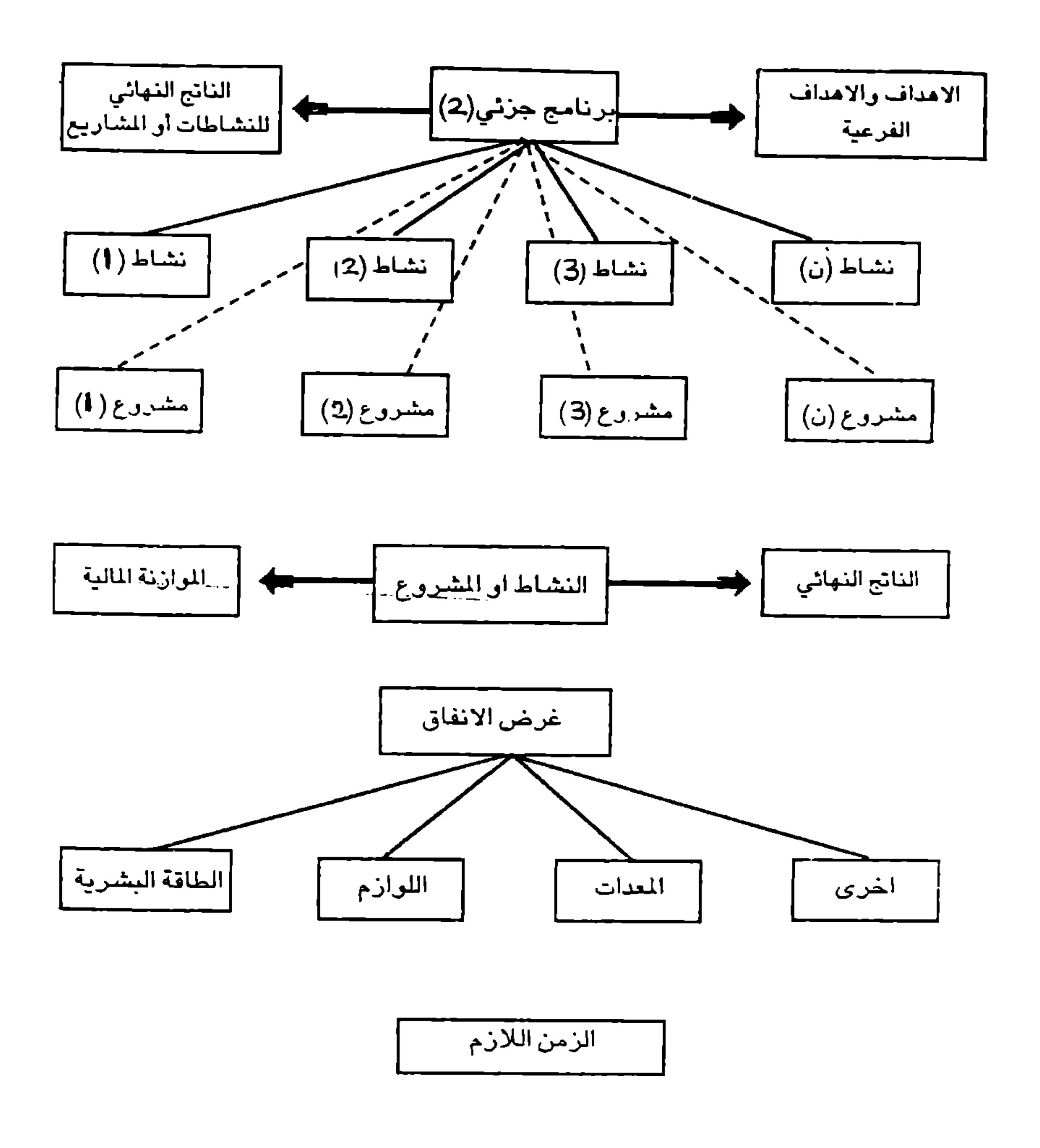
أما تصنيف البرامج فيجب ان يمتاز بالمرونة وان لا يكون تغييره امراً صعباً حيث يمكن انهاء بعض البرامج بعد سنة او نحوها او يزداد البعض الاخر اهمية سنة بعد أخرى ، ويجب مراجعة عملية تصنيف البرامج واجراء التعديلات اللازمة لها. ويجب التذكير بانه لا يوجد بنيان معياري وواضح لهذا التصنيف. ولكن إذا كان الهدف الاساسي من هيكل البرامج والوظائف هو تحديد النشاطات الحكومية على شكل نتائج نهائية ذات معنى وخدمة اغراض التنسيق بين الخطة والموازنة وتلبية شروط القرارات السليمة والرشيدة فيمكن اعتماد التصنيف الذي حقق هذه الاهداف



نموذج رقم (1 ،أ) نظام لتصنيف البرامج



نموذج رقم (1 ،ب) نظام لتصنيف البرامج (تكملة)



نموذج رقم (1 ،جـ) نظام لتصنيف البرامج (تكملة)

وينبغي ان نذكر انه باحداث موازنة للبرامج يصبح التصنيف الوظائفي والتصنيف وفقاً للبرامج والتصنيف وفقاً للغرض من الانفاق أكبر أهمية بينما تصبح الدعوة للتصنيف الاقتصادي (تصنيف النفقات الى جارية ورأسمالية وتحويلية) أقل أهمية لأن موازنة التخطيط والبرامج تبنى على العلاقة بين التكلفة والخدمات المقدمة. ولا تعالج ابعاد التصنيف الاقتصادي مثل الاستثمار الجاري أو التكوين الرأسمالي او النفقات التحويلية [1] ربما أن جميع النفقات اللازمة لبرامج ما تشكل تكلفة ذلك البرنامج فإن تصنيف الاستثمار الجاري والتكوين الرأسمالي والتحاويل تكون مضمنة في نفس البرنامج أو البرنامج الفرعي ولذلك فإذا كانت احدى ضرورات تخصيص الموارد من خلال الموازنة هي اعتبار التكاليف الاجمالية والنتائج الاجمالية لكل برنامج يصبح مجرد التصنيف وفقاً للنفقات الجاريةاو الرأسمالية غير كاف لهذا الغرض. فالتخطيط الجيد كما يعتقد واترستون:

يتطلب ربط النفقات الجارية مع النفقات الرأسمالية من أجل احداث المشروع (انشائه) حتى تتمكن جميع اجزاء المشروع ومركباته من التطور كما هو مطلوب من أجل ضمان الانهاء المتزامن لكل مرحلة" [2].

ومع ان نموذج تخطيط البرامج اكثر ملاءمة للتعامل مع هذه المشكلة من تصنيف الموازنة بين النفقات الجارية والرأسمالية، إلا أنه من السهل اضافة البنود الجارية الى البنود الرأسمالية لنحصل على صورة شاملة لمخصصات الموازنة لأغراض التنمية ومن المهم ملاحظته السهولة التي يمكن ان نصنف بها البرامج والمشاريع التي ووضعت في الخطة التنموية الاردنية ضمن وظائف محددة وبرامج في الموازنة السنوية. فمثلاً يمكن ان نصنف تنمية الغابات" كمشروع (في الخطة

التنموية) وجزء من برنامج (التنمية الطبيعية) ضمن وظيفة عامة " خدمات الزراعة والري" . وهنا يمكن ان نبقى على التصنيف التنظيمي ضمن التصنيف الوظائفي وتستطيع دائرة الموازنة ووزارة التخطيط - بمساعدة الوزارات التنفيذية - ان تقررا التصنيف الملائم للخطة وبرامجها ومشروعاتها.

ومما يجب ملاحظته ايضاً أن التصنيف وفقاً للبرامج لا يعني وضع حد للتصنيف وفق أغراض الانفاق كما يعتقد البعض، فالاخير جزء لا يتجزأ من التصنيف وفقاً للوظائف والبرامج، اذ يعكس تصنيف البنود من خلال نظام التخطيط والبرامج المقترح مركبات النشاطات والمشاريع والبرامج الجزئية والبرامج. ويعتبر التصنيف وفقاً للغرض من الانفاق ضرورياً ويساعد في تقرير فاعلية وتكاليف الخدمات التي ينفذها القطاع العام

البعد الاجرائي العملي

يركز النموذج المقترح - ضمن البعد المفاهيمي - على تحديد الاهداف القومية ووضع الاهداف الحكومية لتتفق مع تلك الاهداف ثم تحديد النتائج المتوقعة وترجمة الأهداف الى برامج. أما المركبات العملية الاجرائية للنموذج فتتركز على امرين أساسيين

1. الحصول على قبول للبرامج المقترحة

2. تنفيذ البرامج المتفق عليها واعادة تقييم الاداء وفقاً للأهداف المحددة والوظائف والاهداف الجزئية والبرامج

ويجب اعطاء الاهمية لوضع تلك الاهداف عـــن طريـــق تحديـــد البدائـــل الرئيسية لتحقيقها وتقدير التكاليف الاجمالية لكل بديل ثم التقديـــر الدقيـــق للنتـــائج المتوقعة (المنتوجات النهائية) لكل بديل. ومع أن تطبيق البنود الثلاثة الاخيرة يمكن ان يؤدي الى تعقيد النموذج الا انه من المهم تضمينها في النموذج عنـــــد وضعـــه موضع التنفيذ لأنه من الضروري ايجاد المقاييس التي تستخدمها الدوائر التنفيذيـــة عند تقريرها لأوليات كل برنامج وفقاً لتكاليفه ثم مقارنة التكاليف بالنتائج

ولكي تتحول هذه المفاهيم الى اجراءات من الضــــروري التركـــيز علـــى ترجمة خطة التنمية الى خطة سنوية ثم ترجمة الاخيرة الى موازنة سنوية. وما لـــم تتضمن الخطة السنوية اجزاء من.الخطة التنموية (أكثر من سنة واحدة) من خـــلال الموازنة السنوية، تبقى الاولى (خطة التنمية) حبراً على ورق. وينبغـــــي ان تعيـــد الخطة السنوية تنظيم بعض اجزاء من خطة التنمية بالاضافة الى تقييـــم ووضـــع تقارير محددة حول جميع مركبات الحكومة التنموية وحتى النشاطات الاقتصاديـــة الخاصة من أجل معرفة غرض تخصيص النفقات للسنة المالية القادمة [3].

ومن أجل تنفيذ نموذج التخطيط والموازنة المقترح بفاعلية ينبغـــــي علـــى موظفي مؤسسة التخطيط وبالتعاون مع موظفي جهاز مراجعة وتقييم مـــدى تقـــدم وتطور جميع برامج الحكومة ومشاريعها، اما التقييم النهائي فيجب ان يقـــوم بـــه بالاضافة لموظفي الجهازين السابقين موظفو الوزارة او الدائرة التنفيذية المعنية.

وينبغي ان يقوم موظفو المؤسستين (التخطيط والموازنة) بتقييم مشـــترك للوضع المالي والاقتصادي المنتظر بمساعدة المؤسسات المالية الاخرى مثل وزارة المالية والبنك المركزي ووزارة الصناعة والتجارة ودائـــرة الاحصـــاءات العامـــة

وديوان المحاسبة وكذلك القطاع الخاص الخ. وقد نجحت التجربة الاردنية بايجاد تناسق واجماع - بين موظفي التخطيط والموازنة بمساعدة مراكز رسم السياسات الاخرى - حول الخطوط العريضة المتعلقة بحجم الموازنة المالية (على الاخص الموازنة الانمائية) على ضوء الموارد المتاحة

ويتأثر اختيار الوظائف الرئيسية والبرامج والمشاريع بمحددات اقتصادية ومالية وادارية. وينبغي أن يتم اختيار المشاريع او نظام المشاريع المترابطة ضمن البرامج وفقاً لحسابات التكلفة والانتاج ولا ضرورة للتركيز على اعتماد منهج التكلفة والعائد في المراحل الاولى لتصميم النظام وانشائه بل قد يكتفي بتحديد تكلفة اجمالية دقيقة لكل برنامج او مشروع وتزويد المخططين ومنظمي الموازنة بها قبل تقرير المخصصات السنوية المطلوبة. ومن المهم تمحيص النظر في مشروعات الخطة السنوية على المستوى الفني في مجلس التخطيط وعندما يتم ذلك ويحدد مقدار البرامج تكاليفها وانتاجها المتوقع يمكن ترجمتها الى موازنة سنوية

ويجب مقارنة التكاليف الاجمالية بتقدير المنتوجات Outputs والمنافع وكلاهما يجب ان يحدد الفترة الزمنية التي يمكن ان يتحققا فيها او ينجزا. ومع ان بعض المنافع قد لا تكون ملموسة او مباشرة أو قابلة للقياس او التقنين أو التحديد الا ان ذلك لا يعني ان نهمل الجوانب العامة وغير المحسوبة والسياسة والادارية والاقتصادية لتلك المنتجات قبل تقرير المخصصات المطلوبة، ويعتبر هذا أمراً في غاية الصعوبة نحو الوصول الى قرارات رشيدة، ولكن إذا أمكن التيقن من أهمية هذه العوامل فذلك من شأنه أن يدعم محاولتنا استحداث نموذج متقدم

ولغايات تسهيل عملية التحليل وتحديد التكاليف (ومن ضمنها وضع بدائل تحقيق الأهداف) يطلب الى الوزارات والدوائر التنفيذية تقديم مشاريع Proposals موازناتها على أساس المشاريع والبرامج المرتبطة بالوظائف الحكومية وأهدافها، وهناك حاجة للتركيز على التبريرات التفسيرية لمشاريع الموازنات المقترحة من قبل تلك الدوائر، وينبغي اعداد هذه التبريرات المفصلة بشكل منفصل لكل نشاط (مهمة) ومشروع وبرنامج جزئي وبرنامج. ويجب ان يتضمن تبرير البرنامج محتويات (مضامين) البرنامج وأهميته (غرضه)، عوامل انشائه وكيفية احداثه وكيفية تحديد تكاليفه. وتقدم تنفيذ البرنامج (مدى التغير في مقدار البرنامج خلال التنفيذ السنوي والانجازات السنوية التي حققها البرنامج)، واغراض البرنامج (الاغراض المرتبطة بالاهداف التي ينبغي تحقيقها خلال سنة واحدة، وكذلك تفاصيل عن حجم وتكلفة الخدمات المتوقعة).

يركز تنفيذ هذه الصيغة (النوع) من موازنة لبرامج على انجاز الاهداف وتحقيقها بأقل التكاليف الممكنة.ومما يجب تأكيده بأن النفقات يجب تخصيصها ليس فقط وفقاً للمتطلبات القانونية ولكن وفقاً للفاعلية المتوخاة مع امكانية اجراء التعديلات الضرورية خلال التنفيذ، اذ يجب ان يكون هناك مجال واسع لنقل البنود بين جزئيات البرامج، كما ينبغي ان يسمح للدوائر التنفيذية بحرية التصرف والاشراف والسلطة والمسؤولية المالية لتلك الدوائر واعطائها الحرية في تحديد أهدافها واختيار احسن واكفأ وسيلة لتحقيق تلك الاهداف. ويجب ان يرافق تلك الحرية في مراقبة التنفيذ تحديد المسؤولة لكل وزير او مدير دائرة تنفيذية للتفسير الكامل والمعلن - إذا ما طلبت منه السلطة التشريعية ذلك - لأي انحراف عن خطة الموازنة المعتمدة

وبينما تعتبر التخصيصات ربع السنوية هامة لأغراض الرقابة الا انه يجب اصدار تلك الحوالات وفقاً لمراحل المشروعات بدلاً من تخصيصات رقميـــة لكـــل ربع سنة. ويجعل النظام المقترح الرقابة اكثر فاعلية عن طريـــق التركـــيز علـــى الرقابة الذاتية اولاً وتصميمها على مستوى الوحدات التنفيذية وجعلها من اختصاص مدير المشروع او الدائرة المعنية ودعم نظام للمراقبة على المستوى الكلي من خلال دائرة الموازنة العامة غرضها ضمان فاعلية الاداء في جميع مراحل تنفيذ الموازنة. وينبغي ان تستخدم الرقابة لتقييم مدى مساهمة نفقات الموازنة في التنمية الاقتصادية بشكل عام وقياس ذلك ومقارنته بالاهداف المحددة في الخطة. وهكذا تعتبر اعـــــادة تقييم الأهداف والانجازات وملائمة الانفاق الحكومي ونشر الوعي بأهمية التكـــاليف بين الدوائر والمؤسسات التنفيذية من المساهمات الرئيسية للنموذج المقترح.

وينظر النموذج المقترح الى عملية الموازنة كعملية ديناميكية متحركة تربط مرحلة بأخرى وتمثل تياراً مستمراً للتقديرات المتتابعـــــة والتنســـيق المتتـــابع [4]. ويوصي النموذج بتبني وتصميم وسيلة يتم من خلالها تعريف الدوائر والـــوزارات التنفيذية بمقدار النفقات المخصصة لكل برنامج قطاعي او وظيفة ليتـــــم تحضـــير مشاريع موازناتها وفقاً لذلك

ويقرر النموذج ان عمليتي المحاسبة والمراجعة يجب تطويرها لتتفقا مـــــع تصنيفات هيكل البرامج المقترحة ويجب ان يتطورا من مرحلة الرقابة المشددة الـــى مرحلة تقييم الاداء وانجاز الاهداف وفقاً للمعايير والمقاييس المعتمدة

ويركز النموذج كذلك على شمولية الموازنة العامـــة لتتضمـــن موازنـــات المؤسسات شبه المستقلة التي يتزايد عددها وحجمها بـــالتدرج ويـؤدي اســـتثناء

موازنات هذه المؤسسات من الخطة والموازنة العامة الى صعوبة مراجعة الموازنة الكاملة من خلال اطار الخطة التنموية كما يؤدي الى تحديد نطاق السياسات التي يمكن بلورتها لتوجيه النشاطات الاقتصادية على ضوء الخطوط العريضة الواردة في الخطة. ومن فوائد اشتراك مؤسسات التخطيط والموازنة ووزارة المالية في مراقبة نشاطات المؤسسة شبه المستقلة الوصول الى وجهة نظر اجمالية للوضع المالي في القطاع العام. وهكذا اذا كانت الموازنة شبه متكاملة وامكن توضيح علاقتها بالخطة تصبح الموازنة السنوية وسيلة هامة لتطوير الفهم العام ودعم الجمهور للمجهودات التي تحركها وتمارسها الخطة التنموية. ولقد نادى الكثير من الكتاب بأن النموذج الاكثر ملائمة في الدول النامية هو النموذج الذي يعتمد على ديمقراطية التخطيط ووضع البرامج في الموازنة وديكتاتورية التنفيذ من أجل تحجيم الفساد الاداري والمالي ومواجهة الترهل والتخلف الاداري في أجهزة الدولة، ومحاسبة العاملين والمسؤولين والمشرفين على البرامج التنموية في هذه الدولة من اجل الحصول على أفضل المنافع من مواردها المالية المحددة مع التشجيع المستمر للقطاع الخاص

الموازنة العامة والتحديات في الدول النامية

يمكن تعريف الموازنة العامة على أنها وثيقة رسمية تحتوي على نشاطات وارقام مبنية على التنبؤ بمستقبل الايرادات والنفقات الحكومية طبقاً للأهداف الوطنية والقومية. كما يمكن تعريف الموازنة على أنها العملية التي تتبلور من خلال السياسة المالية للحكومة وتخرج الى حيز التنفيذ، وتعتبر الموازنة العامة للدولة الادارة الرئيسية الهامة التي يمكن ان تستعملها الحكومة لضبط وتوجيه المجتمع من

جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فمن خلال الموازنة تتدخل الحكومة في المجتمع لتحقيق سياساتها العامة، أي أن الحكومة تستطيع استعمال ما لديها من وسائل كالموازنة والسياسات المالية والنقدية لمعالجة المشاكل الاقتصادية مثل البطالة والفقر، وارتفاع الاسعار وغيرها

ويمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة تعتبر خطة منظمة تحتوي على نشاطات ومعالجات اقتصادية وسياسية، كما تحتوي على نفقات محددة ووسائل جمع الايرادات اللازمة ضمن السياسة العامة للدولة

وفي الواقع تواجه الدول النامية مشكلات وتحديات لا حدود لها تتصل بوجودها وبنظمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية واهم هذه التحديات

مشكلات تتعلق بأعداد الموازنة العامة

يعتمد أعداد الموازنة على ثلاثة نشاطات رئيسية هي

تقدير الايرادات وتقدير النفقات ومحاولة خلق التوازن بينهما، إلا أن اعداد الموازنة بشكل متوازن يواجه الكثير من المشاكل منها

1. ندرة الموارد المالية في الدول النامية، وهذا الشح يتمثل في تدني مستوى الحياة وانتشار صور الجهل والفقر والمرض، كما يتمثل في ضعف البنية الاقتصادية، وتدني مستوى الانتاج القومي وانعدام الصناعات الحديثة واستخدام الوسائل البدائية في وسائل الانتاج، والاعتماد على القروض الخارجية، والعجز المزمن في الميزان التجاري، بالاضافة الى التضخم في الجهاز الحكومي

وضعف الاجهزة الادارية والمؤسسات التشريعية والسياسية مما يــؤدي الــى انتشار الرشوة والمحسوبية والتهرب من دفع الضرائب المستحقة وغيرها مــن اشكال الفساد الاداري.

ان المشاكل السابقة الذكر تنعكس بصورة ســلبية علــى ايــرادات الدولة وتتبنى الدولة بعض السياسات الخاطئة مما يفقدها شــعبيتها بيــن المواطنين، فتضطر الدولة الى تخصيص الكثير من الموارد المالية لاجهزة الأمن والشرطة والسجون لضبط الامن وضمان سلامة الوضع واســتتبابه وهذا بدوره يؤدي الى المزيد من عدم الاستقرار والاختلال فــي موازنــة الدولة وخاصة في الدول التي لا تمارس الديمقراطية

2. تعدد وتنوع الاجهزة التي تتولى اعداد المشروع النهائي للموازنة العامــة، مما ينعكس لسلبياً على اعداد موازنة واقعية تقدر فيها الايرادات والنفقات بشكل منطقي وصحيح مما يساعد على اتخاذ قرارات صحيحة، وواقعية تساهم فــي التنمية بشكل أفضل

3. فقدان المعلومات والبيانات المبوبة والمنظمة مما يؤدي الى عجز المشــرفين على اعداد الموازنات العامة الصحيحة حيث يلاحظ ان المعلومات والبيانـــات المتداولة ليست بذات فائدة تذكر، إذا أن البيانات الخاصة بالعمالة، والاســعار. وحجم التجارة الخارجية وزيادة السكان والهجرات الداخلية والخارجية وغيرهـا هي بيانات قاصرة، نظراً لأنها غير دقيقة وغير مكتملة

4. تفتقد معظم الدول النامية الى جهاز ضريبي كفوء، قادر على القيام بتحصيل الضرائب بالمقادير والنسب الحقيقية او تنمية موارد جديدة قادرة على تغطية الاحتياجات المتزايددة ناهيك عن تفشي الرشوة والفساد الاداري بين العاملين في هذه الأجهزة.

5. التغيرات المستمرة في الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية. ان غالبية الدول النامية تمر في حالة تغيرات شبه دائمة، ومن مظاهر ذلك كثرة الحروب الاهلية والنزعات العرقية، والاضطرابات الاقتصادية والعمالية والعديد من صور الفوضى وتعدد القوى المتصارعة على الساحة الاجتماعية، والاقتصادية والسياسية، أن هذا الوضع يجعل من عمليات التخطيط والبرمجة والموازنة عمليات صعبة، او أهداف بعيدة المنال، اضيف اليها ارتباط هذه المجتمعات مباشرة بالاوضاع السياسية والاقتصادية العالمية، التي تتميز بالتغير السريع وانعكاسها مباشرة على اسعار المواد المستوردة، وفوائد القروض الخارجية واحجام المساعدات وغيرها

كل هذه التحديات التي صعب رصدها ومعرفة حقيقتها بصورة دقيقة تجعل من عمليات التخطيط الواعية او من صياغة الموازنة العامة بصورة جادة وواقعية، عمليات صعبة او شبه مستحيلة يضاف اليها ما تعانيه هذه الدول من مشكلات عدم الاستقرار السياسي الاقليمي التي تؤدي الى ممارسات غير منسجمة مع اهداف التنمية الحقيقية

6. التزايد المستمر في الانفاق الاستهلاكي وحجم القطاع الحكومي والسلوك الاستهلاكي حيث ينعكس ذلك سلبياً على المشاريع التنموية اذ ان الاحتياجات

الضرورية تستحوذ على الجزء الاكبر من ايرادات الدول النامية من العمـــلات الصعبة والمحلية، فنجد معظم الدول النامية تعمل جاهدة من اجل توفير الســـلع الضرورية من خبز وكساء ودواء لرعاياها، ثم انفاق بقية الموارد على التعليـم ورواتب العاملين في القطاع الحكومي

ان قلة الموارد المحلية،ونقص المساعدات الخارجية، وعدم توفـــر سياســـة انمائية واعية تتمكن من الاستفادة من الموارد المتاحة. يقف عائقاً فـــي ســـبيل انجاز مشاريع التنمية الزراعية والصناعية في الدول النامية، وهـــذا بـــدوره يؤدي الى تقليل فرص هذه الدول في تنمية مواردها وزيادة دخولـــها وتدعيـم اقتصادياتها المستقبلية.

7. اتساع واجبات الدولة الحديثة: لقد ادى التمازج الحضاري وانتشار الافكـــار الحديثة حول الديمقراطية والحرية والاشتراكية وضـــرورة تحقيـــق الرفاهيـــة والعدل بين المواطنين الى انتقال كثير من الافكار حول انماط السلوك من مأكل ومشرب وملبس مما ادى`بشعوب العالم النامي الى ان تتطلع الى ممارسة الحياة المترفة التي تتمتع بها شعوب العالم الصناعي مما جعل الحكومـــات فـــي دول العالم الثالث بحاجة الى مبالغ كبيرة تحصل عليها على شكل قـــروض بفوائـــد عالية مما يترتب عليها اعباء مالية ضخمة ويؤدي ذلك الى حصول خللاً فـــي توازن البناء العام للموازنات العامة في هذه الدول

8. التخبط الايديولوجي للدول النامية ان الدول النامية تفتقر الـــى أي اتجـــاه سياسي او أي انتماء فكري معين يتصف بالشـــمول والثبـــات والاســـتمرارية، يصلح ان يكون هادياً ومرشداً لتحديد الاهداف العامة للمجتمع اذ نجد معظمـــها

يتخبط في دوامات من التغير غير المدروس، ومن عدم الاستقرار في السياسات المالية والاقتصادية المتلاحقة والمتكررة والتي تميل تارة الى اليمين وتارة الـــى اليسار، وتشكيل النظريات الثورية والتنظيمات المالية والاداري التي لا تدوم الا لفترات قصيرة اضف الى ذلك ما تعانيه فئات الشعب نفسها من عدم وضـــــوح الايديولوجية وتمزق في الولاءات التي تتراوح بين العائلية اوالقومية او الطائفية وبين الانتماءات المتضاربة والعقائد المتشعبة ففي مثل هـــذه الظـــروف يقــف المخططين والمسؤولين عن اعداد الموازنة العامة للدولة عاجزين عن صياغـــة رؤيا واضحة بموضوعية عن مستقبل المجتمع(5).

9. عدم كفاءة اجهزة الرقابة : يختلف الكتاب حول تقسيم أجهزة الرقابة، ويعود هذا الاختلاف الى تداخل عملية الرقابة وتنوعها واختلاف نشاطات الاجهزة من دول الى اخرى، ويعود ذلك الى ازدواجية أعمال المؤسسات الرقابية فكثيراً مـا تقوم اكثر من مؤسسة رقابية بمهام وأعمال الوزارات التنفيذية الامر الذي يؤدي الى التأخير في انجاز الاعمال، ويجعل التقيد بالانظمة واللوائح هدفاً اساسياً بدلاً من أن يكون وسيلة لتسهيل التنفيذ وتحقيق النتائج المرغوبة،علاوة على ذلـــك فإن بعض التقسيمات لا تتطرق الى الرقابة الداخلية للـــوزارات والمؤسســات التنفيذية وذلك لأن فلسفة ومفهوم الرقابة في هذه الدول بمعنى ان الرقابة يجـب ان تكون دائماً خارجة من مؤسسات متخصصة حتى تضمن ســـير الاعمـــال وتنفيذ المهمات بدقة بعيدة عن التحيز والمصلحة الشخصية

وتمارس عادة الرقابة بواسطة ديوان المحاسبة ووزارة الماليـــة وديـــوان الرقابة والتفتيش، بينما تفتقر هذه البلدان الى الرقابة الداخلية والتي تساهم في انجاز

الاعمال بفاعلية ويلاحظ أن أجهزة الموازنة في دول العالم الثالث تمارس الرقابة لغايات الرقابة، بدلاً من أن تساهم في تحسين انجاز الاهداف والواجبات بأقل تكلفة وافضل الطرق

خلاصة القول ان الدول النامية تواجه تحديات لا حصر لها في مجالات اعداد وتحضير وتنفيذ موازناتها العامة ولعلة من الصعوبة اقتراح أي حلول عملية لمعالجة جميع هذه التحديات والمشاكل التي ذكرناها سابقاً وخاصة الجوانب المتعلقة برسم وترشيد السياسات العامة والايديولوجيات المتناقضة التي يتبعها الكثير من قادة هذه الدول

الا ان على هذه الدول تولي اهتماماً خاصاً لموضوع جمع المعلومات والبيانات الاحصائية عن نشاطات الدول المختلفة من أجل ان تساعد هذه المعلومات صانعي القرار وواضعي السياسات والمهتمين بقضايا التنمية لتكون خطوة سليمة نحو اتخاذ القرار المناسب لايجاد حلولاً للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية مبنية على أسس وقواعد عملية صحيحة، كما أن على هذه الدول ان تتبنى اسلوب موازنة البرامج او الموازنة الصفرية حيثما كان ذلك ممكناً وليس بالضرورة بشكل شمولي لجميع اجهزة وبرامج الدولة وهذا يتيح بدوره لتلك الدول التحلل من أي التزام مالي مسبق قبل الصرف. ومن ثم التقيد بادنى حدود الصرف والوصول الى تحقيق البرامج والمشاريع المطلوبة بأفضل السبل وأقل تكلفة ممكنة،ويجب على الدول النامية ان تحرص على استعمال موازناتها العامة كوسيلة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتوازنة وتوزيع المشاريع والموارد النادرة توزيعاً عادلاً بين مختلف الاقاليم وفئات المجتمع وعدم محابات الاغنياء على حساب الفقراء، او الحضر على

حسب الارياف والبوادي، وكما اسلفنا سابقاً فإن علـــى الـــدول الناميـــة ان توجـــه مواردها نحو تمويل المشاريع الانمائية المنتجة وان تخفض من الانفاق الاستهلاكي غير المنتج [6].

ويلاحظ أن العديد من الدول النامية ان لم يكن معظمها تركز على المشاريع الكبيرة والتي تحتاج الى جزء كبير من الموازنة وإذا لم تحقـــق هـــذه المشـــاريع الاهداف الموجودة فإنها تصبح عبئاً على موازنة الدولة، ناهيك عن تسديد الديـــون والتي يتم جدولتها عادة بفوائد أكثر

ويفضل في الدول ذات الدخل المحدود ان تنشئ الدولة مشـــاريع بـــرؤوس اموال صغيرة، تتوسع بها الدولة وتشارك القطاع الخاص بعد التأكد من أنها تعطـــي النتائج المرجوة، وبذلك يتم ضمان عدم اهدار الاموال في مثل تلك المشاريع الكبيرة الفاشلة وعلى هذه الدول ان تحول الكثير من مؤسساتها العامة الى القطاع الخـــاص وأن تخفف من حجم القطاع الحكومي وان تفتح المجال لرجال الاعمال والشـــركات للاستثمار في جو بعيد عن الاحتكار وأقرب الى المنافسة مع متابعـــة الحكومـــات لنوعية الخدمات والسلع المنتجة من أجل الاعتماد على الـــذات وبنـــاء الاقتصـــاد الوطني المحلي، معتمدة على الموارد المتاحة

الحواشـــي

(1) Marvin starr. Management : Amodern Approcach (Chicago Harcourt, Inc , 1971). PP. 31.33.

(2) Wesley Bjur, "The Generation Gap and The Administrator" School of p. Ad, University of Southern California , 1971.

(3) R. Herman Two Aspects of Budgeting "Indian Journal of public . A, Vol III , No.3,(July /Sept. 1962) pp.330.

(4) A.Waterstome, An Operational Approach to Development Planning " IDR, VolXI, No.3(Sept.,1969),pp. 6-12.

(5) United Nations (1966)" Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries New Yourk ST/TAO/SER.C/93.

(6) United Nations (1978) Report on Budget Management Techinques in Selected Deveopment Countries. New Yourk ST/ESA/SER.E/15.

الفصل الخامس عشر

تحليل الموازنة العامة في الاردن حالة دراسية

مقدمـــــــة

بعد انتهاء الازمة الاقتصادية العالمية (الكساد العظيم) التي امتدت طـــوال سنوات 1929 -33 في العالم الرأسمالي الصناعي أصبحت السياسة المالية من أهـــم الادوات والوسائل التي تستخدم لمعالجـــة الازمـــات الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة واصبحت السياسات المالية ملازمة للسياسات النقدية.علماً بأن استخدام السياســـات المالية هو سلاح ذو حدين فيمكن ان تكون في خدمة الاستقرار والنمـــو والتطـــور الاقتصادي واحدى الوسائل الهامة لتطوير المجتمع وقدراته الانتاجية ولكنـــها فـــي الوقت نفسه قد تخلق الكثير من الآثار السلبية على الاقتصاد الوطنـــي فـــي حالـــة استخدامها والسياسات المتعلقة بها بصورة غير مدروسة وحكيمة وعلمية

وتعتبر الموازنة العامة المحور الاساسي لعلم المالية العامة وهي برنـــامج العمل المعتمد الذي تقوم الحكومة بتنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمـــع فالموازنة ما هي الا انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي. ولقد تتابع التغـــير في هذا الدور بتطور الفكر المالي على مر العصور، وكان من الطبيعي ان يتبـــع هذا التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الموازنة ودورها في النشـــاط العام للمجتمع، وخاصة النشاط الاقتصادي.

فالموازنة ليست بياناً عما أنجزته الحكومة من أعمال وليست أرقاماً مستخرجة من دفاتر حسابات الحكومة ولكنها برنامج عمل تقوم الحكومة بتنفيذه في السنة المقبلة. ومن هنا فإن الموازنة تبنى على دراسات مستفيضة تضع نصب عينيها إمكانيات التغيير واتجاهات التغيرات الدولية والمحلية وتلتزم بالواقعية بحدود القدرة على التنفيذ الا انها رغم كل، تعتبر برنامج عمل يتعلق بالمستقبل. ومن ثم فهي تقدير لما تقوم الحكومة إنفاقه وما تتوقع الحكومة تحصيله من ايرادات خلال السنة القادمة، وللتقدير طرقه العلمية وأساليبه الفنية الامر الذي يستدعي الاحاطة بأحدثها واستخدام أنسبها

أما بالنسبة لمسألة توازن الموازنة العامة فأن المدرسة الاقتصادية التقليدية تعتبر توازن الموازنة المبدأ الاساسي للماليةالعامة، والحكمة من ذلك بأن لا تنفق الدولة أكثر من ايراداتها، غير الاقتصاديين المحدثين لم يعودوا يتمسكون بمبدأ توازن الموازنة بل أن البعض الآخر يذهب الى تبني نظرية العجز المنظم أو العجز المتراكم وأن الفكر المعاصر يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة التوازن الاقتصادي والاجتماعي وهكذا أصبح علماء المالية المحدثون يهتمون بالتوازن العام في الحيادة بدلاً من الاهتمام بالتوازن الحسابي القديم وأن مفهوم التوازن الاقتصادي العام قد تم احياناً على حساب العجز في الموازنة. وأن العجز في الموازنة ليس عجزاً دائماً ولكن عجزاً في بعض الحالات وقد يكون عندها وسيلة للإنماء الاقتصادي وحل الازمات الطارئة شريطة ان يستخدم بطريقة سليمة ومناسبة. ومن الجدير قوله ان المفهوم الحديث يعتبر أن العجز في الموازنة يجب أن يكون له صفة مؤقتة الى ان تعود الموازنة الى التوازن عندما يعود الاقتصاد الى حالة التوازن العام. وكذلك يجب التمييز بين حالتين: حالة استخدام العجز المتراكم في

أوقات الازمات الاقتصادية الحادة وحالة استخدامه في الاوقات العادية. ومن الجدير القول أن الموازنة الدورية تتناول عدة سنوات، وتستهدف التوازن الاقتصادي عن طريق تعاون الموازنات الفائضة في سنوات الانتعاش والازدهار الاقتصادي والموازنات العاجزة في سنوات الازمات الاقتصادية المالية، بحيث يؤدي هذا التعاون في آخر المطاف الى تعادل الموازنة الدورية عن طريق المقاصة بين الوفر والعجز ويرتبط مفهوم التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية بالنظرة الحديثة الى الموازنة. فالتخفيف من الفوارق الطبقية يتم عن طريق اقتطاع جزء من دخول الاغنياء بواسطة الضرائب التصاعدية وتجميع هذه الاموال وانفاقها على المشاريع الاجتماعية والتعليمية والمشاريع العامة وغيرها وفرض ضرائب مرتفعة ايضاً على الارث. أمر يراد به تحقيق التوازن الاجتماعي.

ففي جانب الايرادات العامة يمكن أن تقسم الايرادات الى قسمين خارجية ومحلية، أما بالنسبة للايرادات المحلية فإنها تتكون من الضرائب المباشرة والغير مباشرة وأهمها ضريبة الدخل وضريبة المبيعات والضرائب الجمركية والرسوم والارباح من الشركات والمؤسسات التي تساهم بها الحكومة. والايرادات الخارجية فتتكون من المساعدات والمنح الأجنبية والقروض من الدول والبنوك العالمية والمنظمات الدولية المتخصصة

اما جانب النفقات في الموازنة العامة فيذهب معظمه على نفقات الدفاع والأمن والجهاز الحكومي والتي تحاول الحكومات جاهدة في السنوات الأخيرة من حجمه وفتح فرص العمل في القطاع الخاص وتحويل العديد من المؤسسات من

إدارة الدولة الى إدارة القطاع الخاص ، لتخفف الدولة من مسؤولياتها المالية وتعطي المبادرة والفرصة الى المشاريع التي يتولى الاشراف عليها وادارتها القطاع غير الحكومي. من خلال برامج الخصخصة التي تعد من أولويات الحكومة في الوقت الحاضر. وقد عهدت الحكومة الى تبني العديد من البرامج والخطط للاعتماد على الذات في جانب الايرادات وتشجيع الاستثمار الوطني والاجنبي وذلك من أجل التنمية والنمو الاقتصادي والاجتماعي والاستجابة الى المتغيرات المحلية والعالمية

ومن خلال استعراض النفقات العامة في العديد من الدول نلاحظ أن النفقات العامة ازدادت ازدياداً كبيراً عبر الزمن وذلك لأسباب كثيرة ، منها النفقات المتعلقة بالتنمية والنمو الاقتصادي وارتفاع مستوى المعيشة وارتفاع النفقات العسكرية التي أصبحت في وقتنا الحاضر تشكل ركناً أساسياً وكبيراً من موازنات أكثر البلدان، والتي تلعب دوراً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. أن الانفاق على المصالح العامة الاساسية يؤدي الى توفير الامن والاستقرار للمواطنين، أما الانفاق على المصالح العامة الاضافية كالتعليم والابحاث العلمية والصحة والزراعة والبنية التحتية فيؤدي الى زيادة قدرة المواطنين وكفاءاتهم في العمل والانتاج. كما أن النفقات الاستثمارية التي تقوم بها الدولة تؤدي الى زيادة الانتاج القومي بصورة عامة خصوصاً إذا توزعت في مناطق البلاد وأقاليمها المختلفة وبطريقة علمية ومدروسة.

ومن الشائع ان نفقات الامن هي مثال النفقات الاستهلاكية غير المنتجة التي تجمد مبلغ كبير كان يمكن ان تستعمل لارضاء حاجات المواطنين الاستهلاكية وبالتالي لانماء الانتاج الخاص، ولكن في واقع الحال فإن هذه الفكرة الشائعة ليست

صحيحة بصورة كلية، فالنفقات العسكرية عدا أنها تلعب دوراً أساسياً في حفظ الامن والنظام والسيادة الوطنية فإن لها كذلك وظيفة ايجابية على الصعيد الاقتصادي. فقد لعبت النفقات العسكرية في بعض الاوقات دوراً ايجابياً كما حصل في الولايات المتحدة والمانيا اثناء الحرب العالمية الاولى والحرب العالمية الثانية. اذ زاد انتاجها زيادة كبيرة ونمت مواردها وازدهر اقتصادها. وقد نتج عن النفقات العسكرية في بعض البلدان تقدم هائل في الابحاث العلمية والاختراعات والتقدم التكنولوجي والتي يمكن ان تستخدم في انتاج السلع المدنية وتخفيض نفقات الانتاج تخفيضاً كبيراً.

وبعد تغير دور الدولة من الحياد الاقتصادي الى دور التدخل الاقتصادي اصبحت الحكومات تقدم المساعدات الاقتصادية على نطاق واسع ولغايات مختلفة وقد كانت هذه المساعدات تمثل في السابق تخفيض الاسعار ومنع التضخم النقدي ولكن اتسعت أهدافها كثيراً في الوقت الحاضر بحيث أصبحت أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي تحيز لبعض المشاريع او بعض الفروع الصناعية او في نقل وتحويل الصناعات الى مناطق معينة في البلاد الأخرى. وتقدم الحكومات هذه المساعدات على أشكال مختلفة، منها مساعدات الاستثمار التي تمنحها الدولة لقاء الموجبات الاستثنائية التي تفرضها على بعض المؤسسات او في حالة تشجيع نمو بعض النشاطات في التصدير، ومنها المساعدات التي تهدف الى سد العجز الذي يلحق بعض المؤسسات ذات المنفعة العامة، ومنها مساعدات التحيز في نفقات انشاء وتأسيس بعض المؤسسات او توظيف الاموال العامة

ويشير التاريخ المالي لجميع دول العالم على اختلاف نظمـــها الاقتصاديـــة وهياكلها وظروفها الى ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة فهي ظـــاهرة عامـــة تخضع لها النفقات، ويعتقد واجنر Wagner أن هناك علاقة وطيدة بين نمو الاقتصـــاد والنمو النسبي للقطاع العام. ووفقاً لواجنر يعتبر النمو النسبي للقطاع الحكومي صفة متأصلة في الاقتصاديات الصناعية [1]. اما بيكوك – وايزمان Peacock-Wisman فـــي دراستهما المشهورة والمقدمة للأدب الاقتصادي المالي في سنة 1961 عن الانفـــاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة الممتدة بين 1890 و 1955 . فقد تناولا ظـــاهرة تزايد الانفاق العام من وجهة نظر أخـــرى.

فبالنسبة لهم ،أن تزايد النفقات العامة تحدث على شكل رجات بسبب الاضطرابـــات الاجتماعية التي تدفع بالنفقات الى الهضبة المالية الجديدة [2] هـــذا مـــع العلـــم أن كلارك Clarck كان قد قدم لنا بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة في 1945 نظريتـــه التي ركزت على الاهتمام بتحمل العبء الضريبي واســـتنتج بـــأن التضخـــم فـــي الاقتصاد يحدث عندما تتجاوز حصة القطاع العام من اجمالي الناتج القومي الحـــد الحرج وهو 25% [3].

سوف يتناول التحليل سلوك الموازنة في الاردن من سنة 1980 الـــى 1997 بشقيها الايرادات والنفقات بما في ذلك الوفر والعجز والقـــروض وغيرهـــا مـــن المتغيرات ذات العلاقة وتحليل الموازنة في تلك الحقبة من الزمن للتعـــرف علـــى جوانبها المختلفة والسياسات المالية للحكومـــة الاردنيـــة وآثارهـــا علـــى الواقـــع الاقتصادي والاجتماعي في الاردن كدولة نامية تسعى لتطوير مواردها ومصـــادر تمويلها المالي والبحث عن الاعتماد على الذات وزيادة دخل الفرد والاستقرار العام

للمجتمع في ظل الظروف والمتغيرات الاقتصادية والسياسية التي تتميز بعدم الاستقرار.

هيكل الموازنة العامة في الاردن

لقد تراوحت النفقات العامة بين 563 و 1916 مليون ديناراً في سنة 1980 و 1997 على التوالي، أي زادت أكثر من ثلاثة اضعاف كما مبين في العمود الثالث للجدول (15-1). وقد كان معدل النفقات 1041.9 مليون ديناراً لفترة الدراسة 1980-1997 علماً بأن المعدل قد ارتفع من 729 الى 1320 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الاولى والثانية على التعاقب. وأن معامل التشتت النسبي قد ارتفع من 17.73 بالمائة الى 25.27 بالمائة كذلك اما معدل النمو فقد زاد من 7.0 بالمائة الى 8.3 للفترة الجزئية الاولى والثانية على التوالي. وقد انخفض معامل الاختلاف لمعدل نمو الانفاق العام من 80.66 الى 41.85 بالمائة للفترتين الاولى والثانية على التوالي. ويوضح الشكل (15-1) التزايد المطرد للنفقات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية للفترة1980- 1997كما نلاحظ في الجدول (15-1).

والنفقات العامة كمقدار مطلق قد زادت في فترة الدراسة كما زادت في الفترة الجزئية الثانية عما كانت عليه في الفترة الجزئية الاولى. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية كون ظاهرة تزايد النفقات ظاهرة عامة أما بنسبة الانفاق العام الى اجمالي الناتج القومي فقد تأرجحت بين الزيادة والنقصان في المدى 26.6 و 45.2 بالمائة، وهي لم تستقر عند الهضبة المالية الجديدة التي وصلتها في سنة 1989 بل عاودت بالانخفاض والارتفاع. وبهذا فشلنا في ايجاد دليل كاف

لقبول فرضية بيكوك - وايزمان ويمكن ملاحظة ذلك في الجدول (15-3) والشكل (15-2).

ولتأكيد المؤشرات الوصفية لطبيعة النفقات العامة تم تقدير معادلة الانحدار لثلاث سلاسل زمنية للانفاق العام عن الفترة 1980 -1988 والفترة 1989-1997.

جدول (15-1)

الموازنة العامة في الاردن

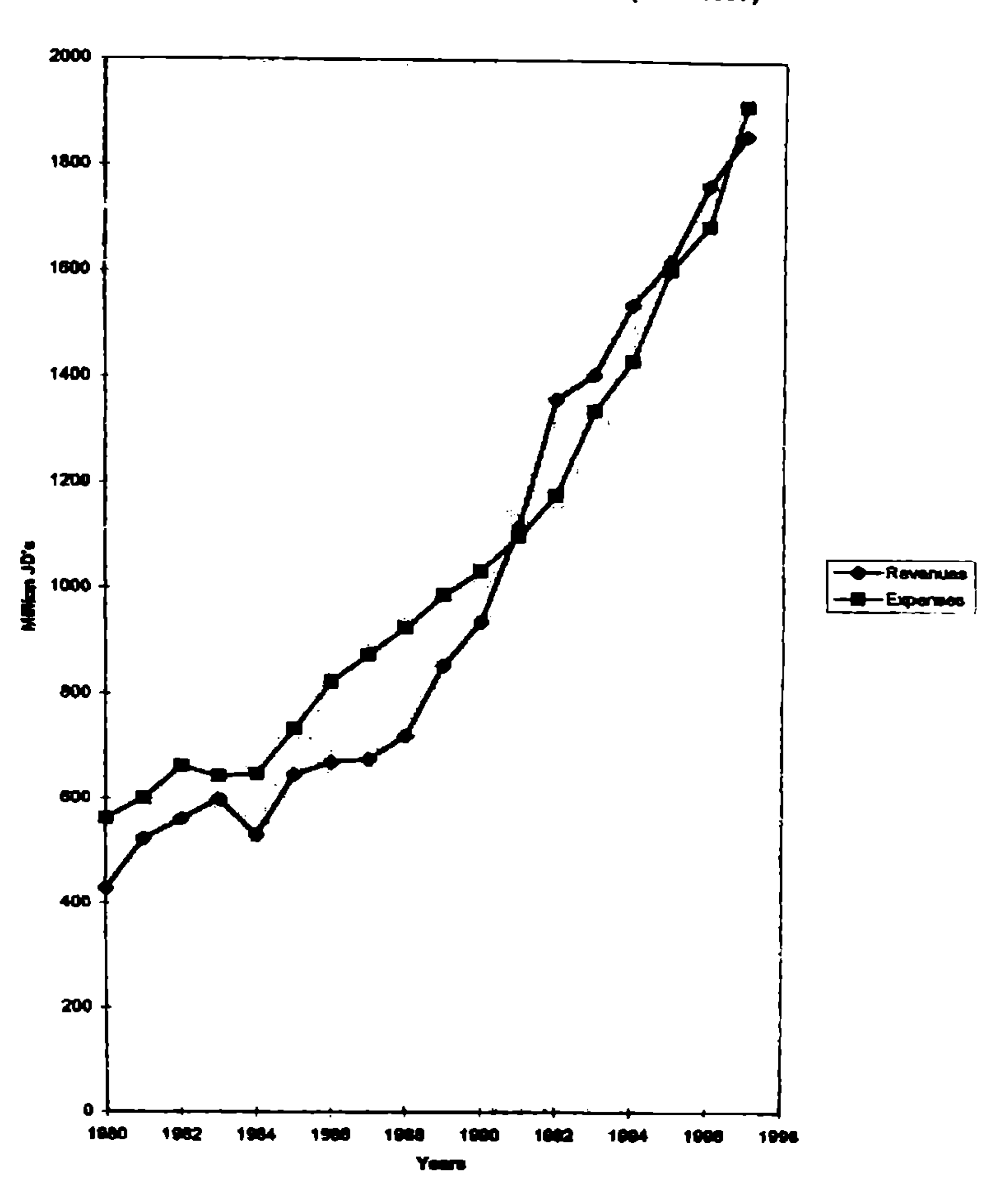
1980-1997 (بالمليون دينار)

السنوات	الايرادات	النفقات	فائض الموازنة	الديون	تسديد الاقساط	الفائض بعد التمويل	الفائض المتراكم
1980	429	563	-134	96	0	-38	-120
1981	523	602	-79	94	24	-9	-129
1982	562	663	-101	93	19	-27	-156
1983	600	643	-43	106	37	26	-130
1984	531	648	-117	148	48	17	-147
1985	647	734	-87	198	46	65	-82
1986	671	824	-153	235	157	-75	-157
1987	677	875	-198	193	91	-96	253

1988	721	926	-205	233	128	-100	-353
1989	855	987	-132	228	110	-14	-367
1990	938	1033	-95	232	87	50	-317
1991	1117	1100	17	339	135	221	-96
1992	1359	1178	181	328	171	338	242
1993	1406	1337	69	130	311	-112	130
1994	1537	1432	105	208	148	165	295
1995	1620	1605	15	413	244	184	479
1996	1764	1688	76	544	262	358	837
1997	1860	1916	-56	314	258	0	837

المصدر البنك المركزي الأردني. بيانات احصائية سنوية (1964-1995) ايـــار 1996
البنك المركزي الاردني.النشرة الاحصائية الشهرية عدة اصدارات.

شكل 15−1


Goverment Expenses and Revenues (1980-1997)
2000
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
Million JD's
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
1998
Years
Revenues
Expenses

جدول (2–15)

ـعدل نمو الايرادات والنفقات وتسديد القروض في الاردن 1980–1997

الايرادات	النفقات	فائض الموازنة	الديون	تسديد الاقساط	الفائض بعد التمويل	الفائض المتراكم
6.7	6.5	-79	94	24	-9	-129
9.7	12.2-	-101	93	19	-27	-156
3.1	19.8	-43	106	37	26	-130
7.1	3.6	-117	148	48	-17	-147
6.2	0.9	-87	198	46	65	-82
11.6	6.3	-153	235	157	-75	-157
6.0	17.0	-198	193	91	-96	253
12.1	9.3	-205	233	128	-100	-353
4.5	17.5	-132	228	110	-14	-367
4.6	19.6	-95	232	87	50	-317
6.3	3.4	17	339	135	221	-96
6.9	8.9	181	328	171	338	242
12.7	5.3	69	130	311	-112	130
6.9	8.5	105	208	148	165	295

1995	11.4	5.3	15	413	244	184	479
1996	5.0	1688	76	544	262	358	837
1997	12.7	1916	-56	314	252	0	837

- المصدر قام الباحث باحتساب معدلات النمو باستخدام صيغة الفرق بين الوغارتيمات الطبيعية وهي dln للسلسلة الزمنية 1980 حتى 1997.

جدول (15-3)

الناتج القومي، الناتج المحلي الاجمالي

ونسبة النفقات في الأردن*

1980-1996

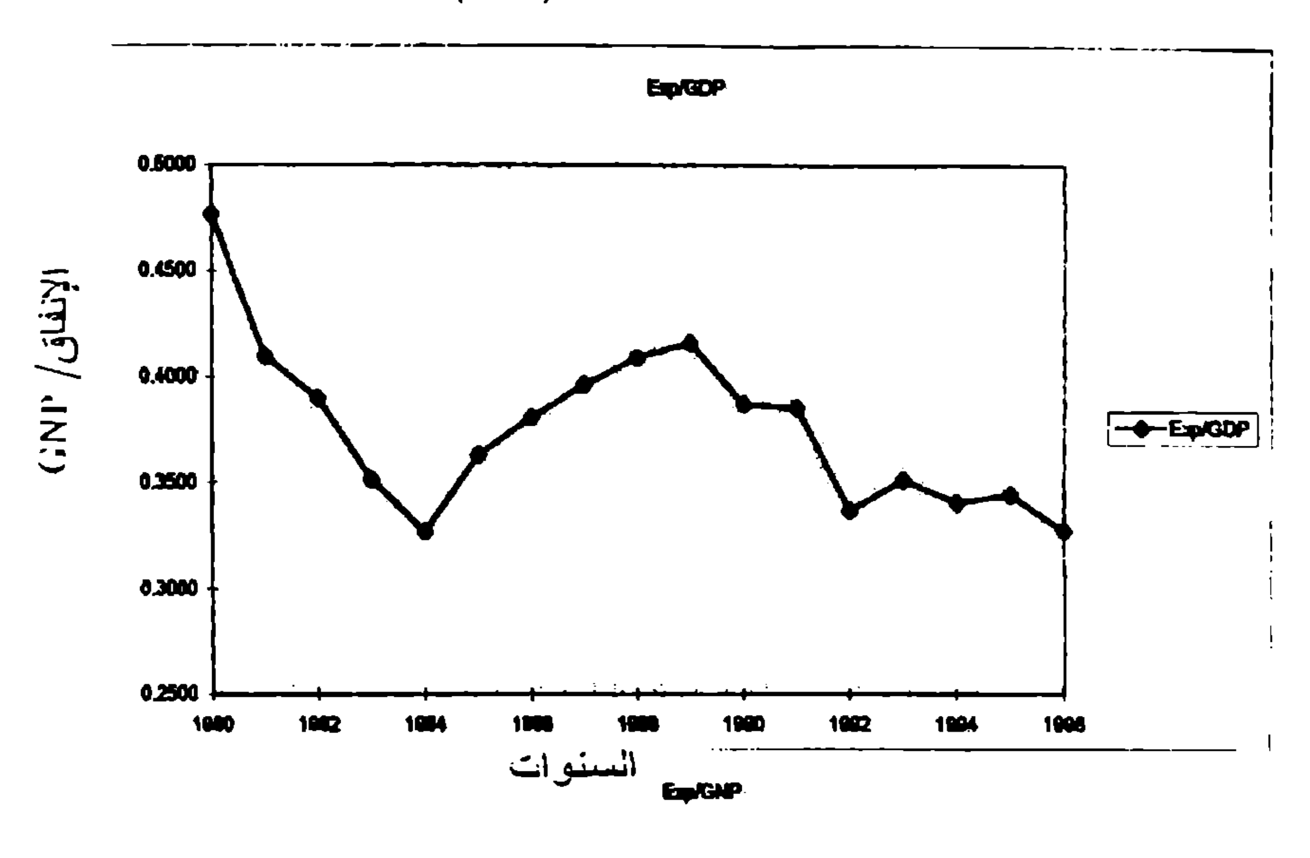
(1) السنوات	(2) اجمالي الناتج القومي (بملايين الدنانير)	(3) اجمالي الناتج المحلي (بملايين الدنانير)	(4) النفقات (بملايين الدنانير)	(5)** النفقات/اجمالي الناتج القومي	(6)** النفقات/اجمالي الناتج المحلي
1980	1213.7	1180.3	563	0.4639	0.4770
1981	1526.8	1469.3	602	0.3943	0.4097
1982	1765.5	1701.1	663	0.3755	0.3897
1983	1877.9	1828.7	643	0.3424	0.3516

0.3270	0.3248	648	1981.4	1995.0	19
0.3633	0.3642	734	2020.2	2015.5	19
0.3808	0.3839	824	2163.6	2146.3	19
0.3962	0.4054	875	2208.6	2158.4	19
0.4089	0.4256	926	2264.4	2175.9	19
0.4161	0.4526	987	2372.1	2180.7	19
0.3871	0.4253	1033	2668.1	2428.8	199
0.3853	0.4176	1100	2855.1	2634.0	199
0.3372	0.3562	1178	3493.0	3306.8	199
0.3517	0.3661	1337	3801.7	3652.3	199
0.3408	0.3536	1432	4201.3	4049.9	199
0.3448	0.3537	1605	4654.6	3537.8	199
0.3280	0.3352	1688	5146.7	5035.2	199

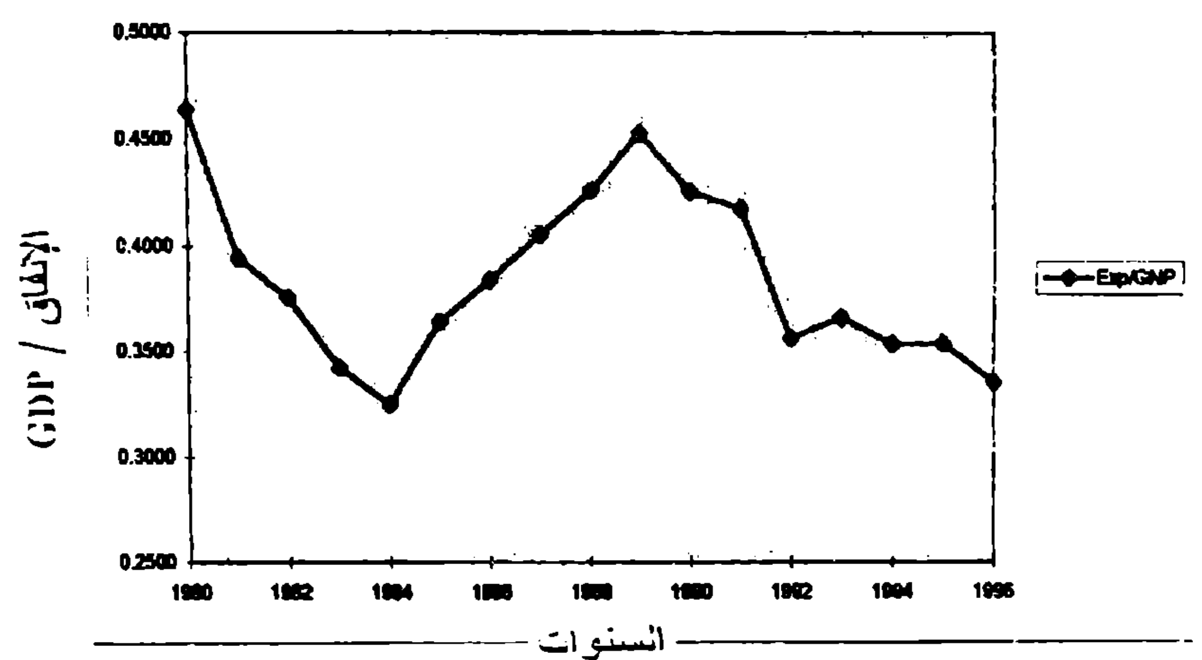
*المصدر النشرة الاحصائية السنوية، البنك المركزي 1996.

** الأعمدة (5) و (6) أحتسب من قبل الباحث.

شكل (2-15)



Exp/GDP
0.5000
0.4500
0.4000
0.3500
0.3000
0.2500
الإنفاق / GNP
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
Exp/GDP
السنوات



Exp/GNP
0.5000
0.4500
0.4000
0.3500
0.3000
0.2500
الإنفاق / GDP
1980
1982
1984
1986
1988
1990
1992
1994
1996
Exp/GNP
السنوات

وفترة الدراسة 1980–1997. وقد تبين من اختبار جاو ان القيمة المحسوبة 350.77 أكبر من القيمة الجدولية تحت مستوى سنوي معنوية 0.01 وهكذا فشلنا في ايجاد دليل لرفض الفرضية البديلة وعليه سنعتمد دراستنا تقديرات الفترات الجزئية

$$\hat{Y} = -3033.2 + 44.733 \quad X$$
$$(3.742) \qquad\qquad R^2 = 0.95 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(1)$$

$$\hat{Y} = -9400.7 + 115.75 \quad X$$
$$(7.748) \qquad\qquad R^2 = 0.97 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(2)$$

حيث تمثل المعادلة(1)الفترة الجزئية الاولى والمعادلة(2)الفترة الجزئية الثانية. وقد أكدت لنا هذة التقديرات على التزايد المطرد لمعدلات نمو النفقات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية وهذا واضح بجلاء في الشكل(15–1)الذي يمثل محوره الافقي السنوات ويمثل المحور العمودي النفقات والايرادات العامة.وللكشف عما إذا كان هناك علاقة بين الانفاق الحكومي كمتغير معتمد والايرادات والقروض وتسديدها كمتغيرات مستقلة تم تقدير معادلة الانحدار المتعدد، وذلك لفترة الدراسة والفترات الجزئية الاولى والثانية

وبإجراء اختبار جاو للاستقرارية فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية العدم تحت مستوى معنوية 0.01 و0.05 وعليه سنعتمد على تقديراتنا لفترة الدراسة.

$$\hat{Y} = 230.63 + 0.728X_1 + 0.161X_2 + 0.444X_3$$
$$(0.096) \quad (0.239) \quad (0.439)$$
$$R^2 = 0.97 ....(3)$$

حيث يمثل X_1 الايرادات العامة بينما يمثل X_2 القروض ويمثل X_3 تسديد القـــروض، ويتضح لنا من التقرير اعلاه ان النفقات العامة تعتمد على الايرادات العامة بالدرجة الاولى بينما لا يوجد اعتماد على القروض او تسديدها كما يتضح ذلك من معنويـــة التقدير، حيث أن معاملات X_2 و X_3 غير معنوية

وإذا ما تطلعنا على الايرادات العامة وجدناها 429 مليون ديناراً فـــي ســـنة 1980 و 1860 مليون ديناراً في سنة 1997 أي انها زاد أكثر من أربعة أضعاف كما نلاحظ في الجدول (15-I) حيث بلغ معدلها 596 مليون ديناراً للفترة الجزئية الاولى و 1318 مليون ديناراً للفترة الجزئية الثانية أما معامل الاختلاف فقد ارتفـــع مـــن 15.59 بالمائة الى 29.90 بالمائة للفترة الجزئية الاولى والثانية على التوالي. وقد زاد معدل نمو الايرادات العامة من 6.5 بالمائة الى 10.1 بالمائة للفترة الجزئية الاولـــى والثانية على التوالي أما معامل التشتت النسبي فقد انخفض من 159.8 بالمائة الـــى 57.45 بالمائة للفترة الجزئية الاولى والفترة الجزئية الثانية على التعاقب [4].

وقد تم تقدير ثلاث معادلات انحدار لسلسلة زمنية عن الفـــترة 1980-1997 وسلسلة زمنية جزئية عن الفترة الاولى وأخرى عن الفترة الثانية. وقد بلغت قيمـــة جاو المحسوبة 1148.31 وهي أكبر من القيمة F الجدولية تحت مستوى معنوية 0.01

و 0.05 وهكذا سنعتمد تقديرات معادلات الانحدار للفترات الجزئية الاولى والثانية على التوالي

وتؤكد المعادلة (4) و (5) على تزايد معدلات نمو الايرادات العامة في الفترة الجزئية الثانية عما هو عليه الحال في الفترة الجزئية الاولى

$$\hat{Y} = -2057.2 + 31.583 \quad X$$
$$(2.741) \qquad R^2 = 0.84 \ldots\ldots\ldots\ldots (4)$$

$$\hat{Y} = -10523 + 128.03 \quad X$$
$$(3.1441) \qquad R^2 = 0.98 \ldots\ldots\ldots\ldots (5)$$

وهذا ما يؤكد الشكل البياني كذلك. أما نسبة الايرادات الى اجمالي الناتج القومي فقد تجاوزت الحد الحرج Critical Limit وهذا لم يؤد الى ظهور ضغوط تضخمية. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل لقبول نموذج كولن كلارك . والجدول (15−2) والشكل (15−3) يوضح ذلك

أما بالنسبة للقروض فقد بلغت أدنى قيمة للقروض 93 مليون ديناراً في 1982 بينما وصلت أعلى قيمة للقروض 544 مليون ديناراً في 1996. إذ أنها زادت الى ما يقارب الستة أضعاف وقد ارتفع معدل القروض من 155 مليون دينار خلال الفترة الجزئية الاولى الى 297 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الثانية. أي أن المعدل قد تضاعف. أما معامل الاختلاف فلم يظهر اختلافاً معنوياً. وقد انخفض معدل نمو

القروض من 11.1 بالمائة في الفترة الجزئية الاولى الى 4.9 بالمائــــة فــي الفــترة الجزئية الثانية. بينما زاد معامل التشتت النسبي من 159.63 بالمائــــة الــى 988.53 بالمائة في الفترتين الاولى والثانية على التوالي، أي الى ستة أضعــاف. والجـدول (15-2) يوضح معدلات نمو القروض، ويوضح الشكل (15-4) تســديد القــروض لفترة الدراسة

وقد وصل تسديد القروض الى 19 مليون ديناراً في أدنى مستوى له في سنة 1982 بينما بلغ التسديد 311 مليون ديناراً في سنة 1993 ، وقد كــان معــدل تســديد القروض 126.4 مليون ديناراً خلال الفترة 1980-1997 ، أما معدل التســديد للفـترة الجزئية الاولى والبالغ 61 مليون ديناراً فقد زاد الى 185 مليون ديناراً خلال الفـترة الجزئية الثانية. أو أن المعدل قد زاد الى ثلاث أضعاف. أما معامل الاختلاف فقــد هبط الى النصف حيث انخفض من 86.6 الى 41.5 بالمائة. وقد انخفض معدل نمـو التسديد من 23.9 بالمائة الى 10.4 بالمائة أي الى النصف تقريباً خلال الفترة الجزئية الاولى والثانية على التوالي

بينما نلاحظ أن التشتت النسبي قد زاد، حيث زاد معامل الاختــلاف مــن 246.73 بالمائة خلال الفترة الجزئية الاولى الى 391.65 بالمائة خلال الفترة الجزئيـة الثانية. أي بزيادة تقدر بمرة ونصف

جدول (4-15)

الايرادات العامة واجمالي الناتج القومي (مليون دينار)

(1) الناتج القومي الاجمالي	(2) الايرادات العامة	(3) الايرادات العامة الى اجمالي الناتج القومي	(4) التضخم
1213.7	429	0.353	7.0
1526.8	523	0.343	12.8
1765.5	562	0.318	12.9
1877.9	600	0.319	4.9
1995.0	531	0.266	-2.0
2015.5	647	0.321	0.1
2146.3	671	0.313	0.2
2158.4	677	0.314	-1.7
2175.9	721	0.331	5.5
2180.7	855	0.392	21.0
2428.8	938	0.386	11.4
2634.0	1117	0.421	5.1
3306.8	1359	0.411	5.4
3652.3	1406	0.385	5.1

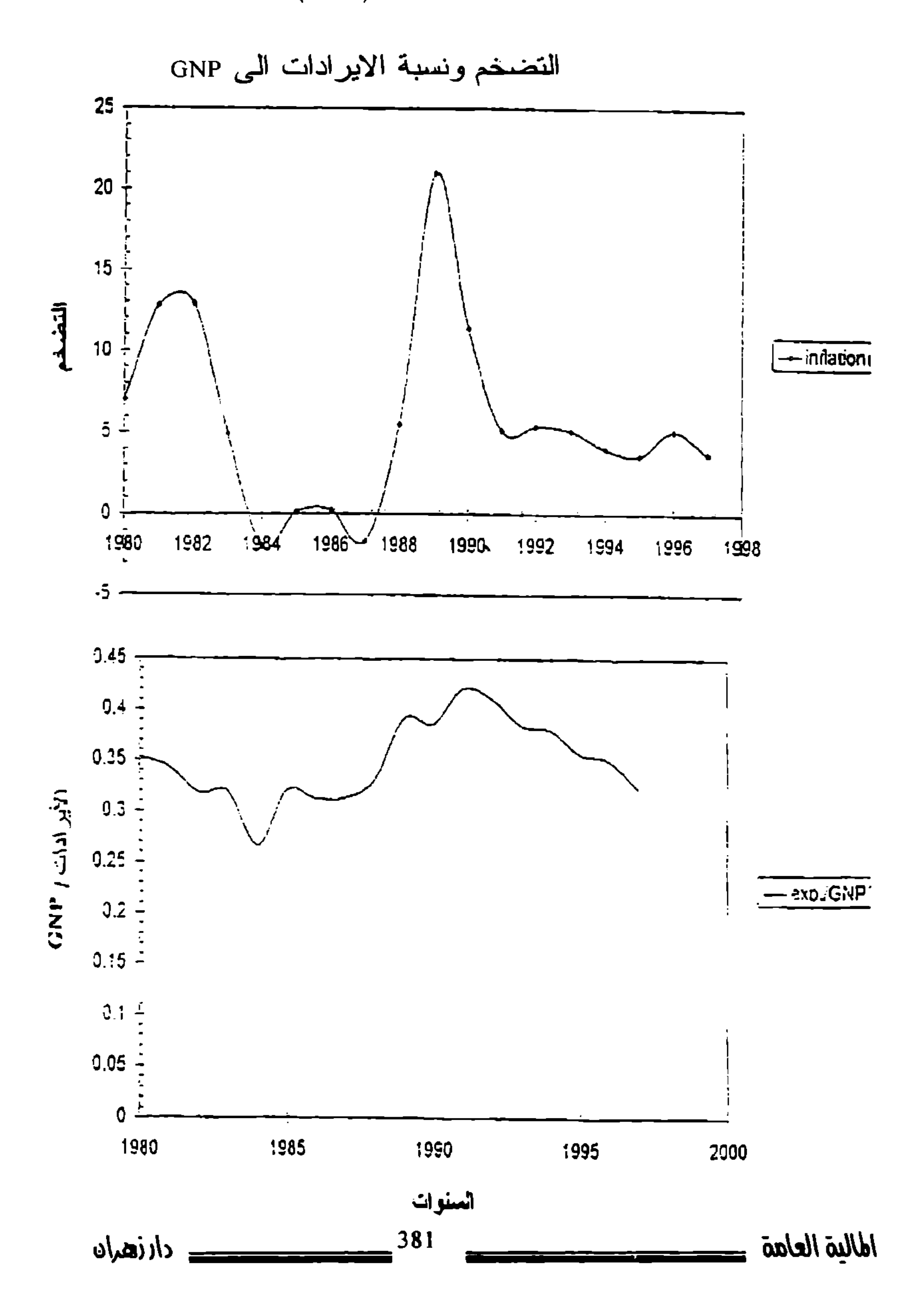
1994	4049.9	1537	0.380	4.0
1995	4537.8	1620	0.357	3.6
1996	4537.8	1764	0.350	5.1
1997	5035.2	1791	0.322	3.7

أرقام العمود (4) مأخوذة من نشرات IMF,

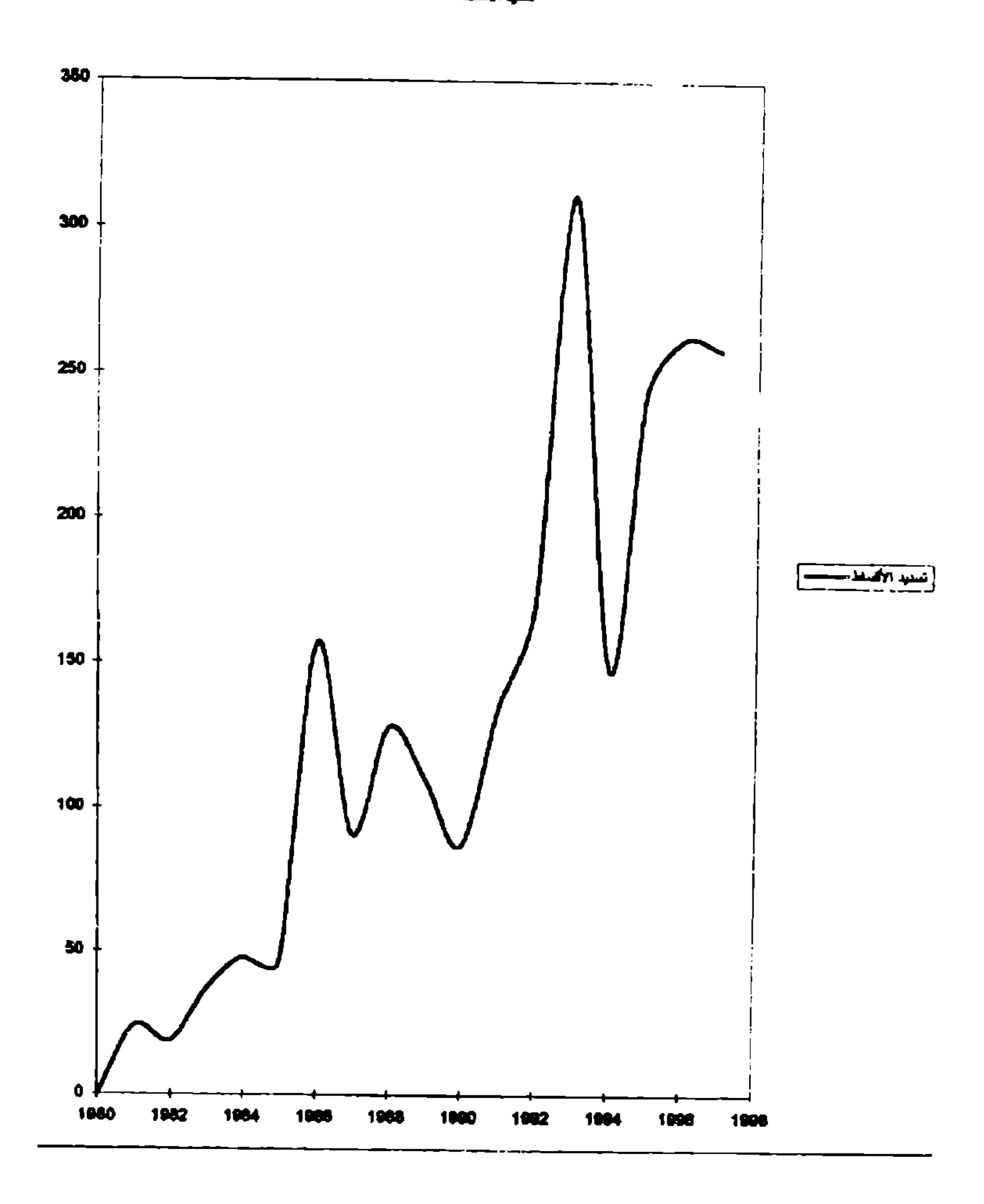
INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS, YEAR BOOK 1995 PP 168-169.

ومن نشرة البنك المركزي الاردني لشهر آذار ونيسان 1998.

شكل (3-15)


التضخم ونسبة الايرادات الى GNP
التضخم
inflation
الايرادات / GNP
exp./GNP
السنوات

شكل (4–15)



ويعرض الشكل (15-5) فائض الموازنة الذي تحقق خلال فترة الدراسة 1980-1997 ، إذ بلغت أدنى قيمة للعجز سالب 205 مليون ديناراً في موازنة سنة 1988 بينما كان اقل عجز هو سالب 43 مليون دينار في موازنة سنة 1983 وتميزت الفترة الجزئية الاولى بعجز سنوي متواصل بلغ معدله سالب 124 مليون دينار. كما يتضح في الجدول (15-1) والشكل (15-5). وقد تميزت سنة 1992 بتحقيق أكبر فائض في الموازنة بلغ 181 مليون ديناراً، بينما كان الفائض 15 مليون ديناراً فقط في سنة 1995. وعلى أية حال تميزت الفترة الجزئية الثانية بفائض سنوي بشكل عام.

وقد تحسن معدل العجز في الموازنة بعد التمويل عنه قبل التمويل حيث ارتفع من سالب 24 مليون ديناراً الي سالب 3 مليون ديناراً في الفترة الجزئية الاولى،كما أن العجز الذي بلغ معدله سالب 3 مليون دينار تحول الى فائض في الموازنة 109 مليون ديناراً خلال الفترة الجزئية الثانية

وللتأكد من الموازنة الدولية تقدر معادلات الانحدار لفائض الموازنة للفترتين الاولى والثانية على التوالي، حيث تحول العجز الذي ساد في سنوات الفترة الجزئية الاولى الى فائض في معظم سنوات الفترة الثانية، وقد كانت الارجحية هي لصالح فائض الموازنة لفترة الدراسة 1980-1997.

$$\hat{Y} = -998.53 -- 13.383 \quad X$$

$$(5.323) \qquad\qquad R^2 = 0.47 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots (6)$$

$$\hat{Y} = -112.4 + 12.283 \quad X$$
$$(4.85) \qquad\qquad R^2 = 0.11 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(7)$$

$$\hat{Y} = -118.4 + 12.04 \quad X$$
$$(4.75) \qquad\qquad R^2 = 0.35 \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(8)$$

حيث أن المعادلات (6) و (7) و (8) تمثل تقديرات الفترة الجزئية الاولى والفترة الجزئية الثانية وفترة الدراسة على التعاقب، وأن تغير اشارة معامل الانحدار هو دليل كاف على تعاون العجز والفائض لتحقيق الموازنة الدورية. وهكذا فشلنا في ايجاد دليل كاف لرفض فرضية العدم وقد تأكد هذا من ايجابية معامل الانحدار للمعادلة (3).

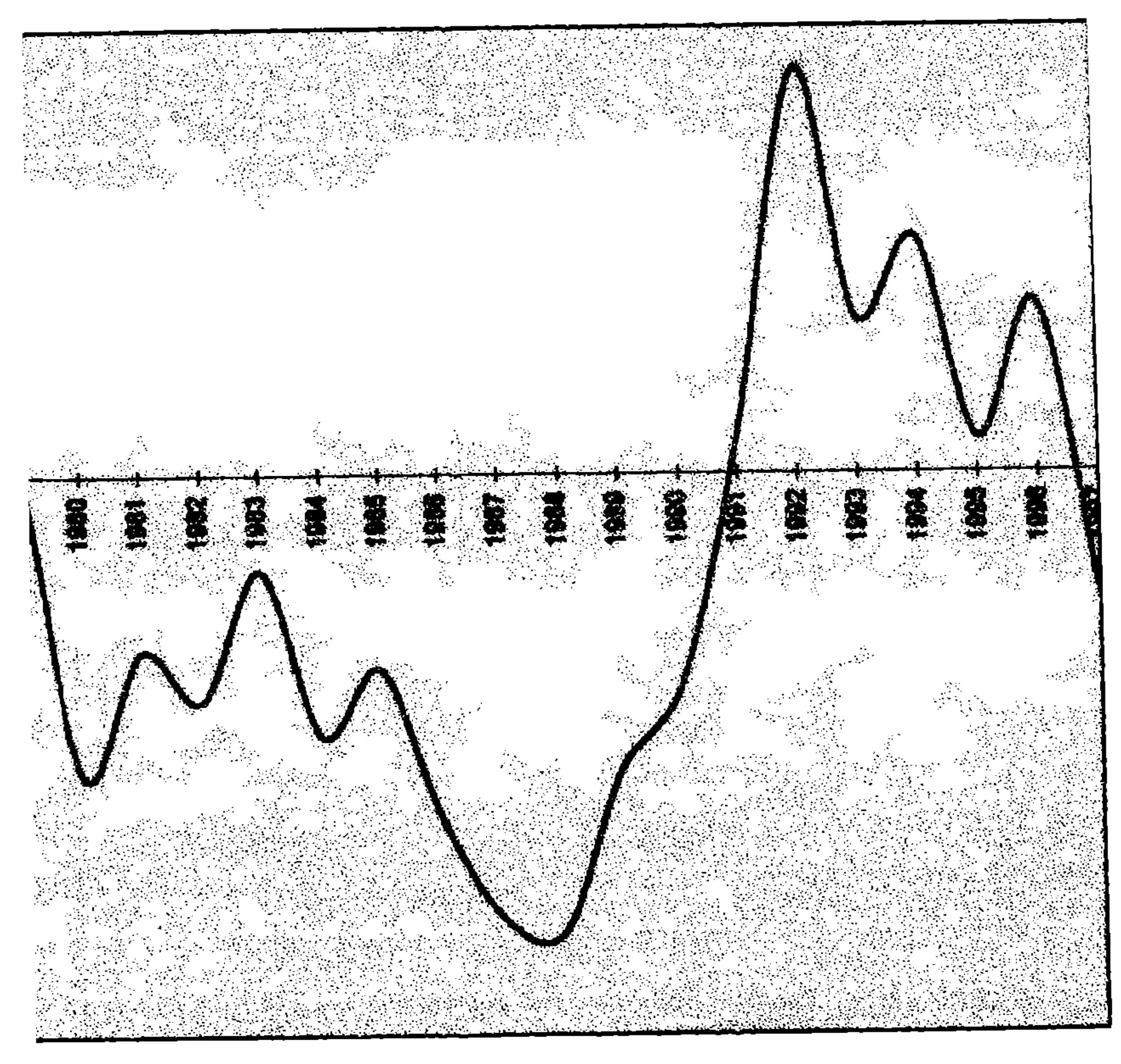
وفي نهاية المطاف لا بد أن تشير الى أثر السياسة المالية المقيدة على الناتج المحلي الاجمالي ومعدلات النمو، إذ أن معدلات النمو التي حققها الاقتصاد الاردني في الفترة الجزئية الاولى كانت أفضل من معدلات النمو للفترة الجزئية الثانية

شكل (5-15)

put

BUDGET SURPLUS(1980-1997)

فائض الميزانية



السنوات

حيث بلغ معدل نمو الناتج القومي الاجمالي الحقيقي 3.9 بالمائة في الفترة الجزئية الاولى والذي تراجع الى 1.9 بالمائة في الفترة الجزئية الثانية، كما نلاحظ ذلك في الجدول (15-5).

جدول (15-5)

الناتج المحلي الاجمالي ومعدلات النمو في المملكة الأردنية الهاشمية

السنوات	(1) الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية (بملايين الدنانير)	(2) الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة* (100=1992) (بملايين الدنانير)	(3) معدل النمو* (%)
1980	1180.3	2682.5	--
1981	1469.3	3100.2	14.5
1982	1701.1	3342.0	7.5
1983	1828.7	3392.8	1.5
1984	1981.4	3570.1	4.0
1985	2020.2	3531.8	-1.1

6.9	3782.5	2163.6
2.2	3868.0	2208.6
−4.2	3718.2	2264.4
−18.1	3100.8	2372.1
−3.2	3001.5	2668.3
−1.1	3967.9	2855.1
16.3	3493.9	3493.9
5.2	3680.2	3801.7
6.4	3926.5	4201.3
7.9	4250.5	4654.3
3.8	4414.0	5146.7
5.6	4668.0	5606.3

بنك المركزي الأردني. بيانات احصائية سنوية. عدد خاص أيار 1996 ص 48

ام الباحث بإحتساب العمود (2) والعمود (3).

الخلاصة والاستنتاجات :

من الدراسة المستفيضة في تحليل الموازنة العامة في الأردن يمكن الخروج بالعديد من الاستنتاجات عن فترة الدراسة 1980 – 1997.

1. ان ظاهرة التزايد من النفقات ظاهرة ملموسة بجلاء في الاقتصاد الاردني خلال فترة الدراسة والتي زادت معدلات نموها في الفترة الجزئية الثانية عما كانت عليه في الفترة الجزئية الاولى
2. ان التزايد في النفقات لم يحدث على شكل رجات عنيفة ولم يستقر عند المستوى الاعلى الذي وصله
3. ان نسبة نصيب الفرد من السلع العامة لم تتزامن مع تزايد نصيب الفرد من الدخل
4. لم تحدث ضغوط تضخمية رغم تجاوز نسبة الايرادات الى اجمالي الناتج القومي للحد الحرج .
5. ان هناك موازنة دورية وأن العجز كان مؤقتاً بسبب علاج لأزمات طارئة.

التوصيات :

يمكن القول بأن الموازنة العامة في الاردن قد تميزت بالفائض في الفـــترة الجزئية الثانية، كما أنها تميزت بنمو الايرادات العامة بمعدلات فاقت معدلات نمـــو النفقات العامة، وهذا يعني أن السياسة المالية التي سادت في التسعينات هي سياســـة مالية مقيدة ، مما يؤدي الى زيادة في معدلات البطالة ما لم تتزامن هذه السياسة مع سياسات توسعية تتجاوز تأثير السياسات الاقتصادية المقيدة على اجمـــالي النـــاتج القومي. وعليه نوصي بتخفيض معدلات نمو الايرادات العامة من خلال السياســـات المالية والنقدية التوسعية المتدرجة، للحد من حدوث زيادات في معدلات التضخــــم ومعالجة مشكلة البطالة المتزايدة

الهوامـش

1) Vaish,M.C. and Agarwal, H.S.,Public Finance, Wiley Eastern Limited, New Delhi 1992 pp 75-85.

2) Allan T. peacock and Jack wisman ,The Growth of Public Expenditure in The UK ,NBER ,Princeton , 1961pp 65-69.

3) MC.Vaish and H.S. Agarwal,Op cit pp 71-72.

4) انظر كذلك كتانة،خيري مصطفى اتجاهات الايرادات الضريبيـــة في الأردن والعوامل المؤثرة فيها، مكتبة الشباب، عمان 1998 ،ص 9-103.

المراجع العربية :

1) خيري مصطفى كتانة، اتجاهات الايــــرادات الضريبيــة فـــي الأردن والعوامل المؤثرة فيها، مكتبة الشباب، عمان 1998.

2) سليمان اللوزي وآخرون،إدارة الموازنة العامة بين النظرية والتطبيــق دار السيرة للنشر والتوزيع والطباعة،عمان 1997

3) البنك المركزي الأردني، نشرات إحصائية، عدة إصدارات

4) د. سليمان احمد اللوزي وآخرون "، اتجاهات النمـــو والتطــور فـــي موازنة جامعة مؤتة ما بين 1983-1991 " ، مؤتة للبحوث والدراســات المجلد التاسع ، العدد الخامس 1994

المراجع الانكليزية

1) Adoph Wagner Finanzwisenchaft. Third edition, Leipzing, 1980.

2) Allan T. Peacock and Jack Wisman, The Growth of Public Expenditure in the UK,NBER, Princeton, 1961.

3) H. I. Bhatia, Public Finance, Vishas publishing House Pvt. Ltd., New Delhi, 1966.

4) M.C. Vaish and H.S.Agarwal ,Public Finance Wiley Eastern Limited , New Delhi 1992.





المتخصصون في الكتاب الجامعي الأكاديمي العربي والأجنبي

دار زهران
للنشر والتوزيع

2000

تلفاكس ٥٣٣١٢٨٩ - ص.ب ٢١٢٤٣٧ - عمان ١١١٢١